Nations Unies S/2020/1224



Distr. générale
15 décembre 2020
Français
Original : anglais

Lettre datée du 15 décembre 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Je vous écris comme suite à la résolution 2514 (2020) du Conseil de sécurité, par laquelle le Conseil a demandé un examen stratégique indépendant de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) afin d'évaluer les menaces contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud et de formuler des recommandations détaillées en vue d'une reconfiguration possible du mandat de la MINUSS et de ses composantes civile, militaire et de police, afin de tenir compte de l'évolution du processus de paix, sur la base de consultations élargies, y compris, sans s'y limiter, en ce qui concerne les organes du Gouvernement de transition compétents et les acteurs humanitaires et du développement et les organisations de la société civile.

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le texte du rapport sur l'examen stratégique indépendant de la MINUSS, qui a été mené par El-Ghassim Wane. On y trouve une évaluation des menaces actuelles contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud, un aperçu des perspectives ouvertes par le processus de paix en cours, les priorités pour aller de l'avant, la participation des acteurs régionaux et internationaux, une évaluation de l'exécution des tâches qui ont été confiées à la MINUSS dans le cadre de son mandat et des propositions d'ajustement au mandat.

Il ressort de l'examen que les quatre piliers du mandat de la MINUSS restent d'actualité dans l'ensemble. Le constat est que la MINUSS a considérablement contribué à la paix et à la sécurité au Soudan du Sud et sauvé des milliers de vie en fournissant une protection physique et en usant de ses bons offices, pour faire progresser le processus politique.

Ayant examiné attentivement l'examen stratégique, je souscris à la conclusion selon laquelle les quatre piliers du mandat de la MINUSS restent d'actualité dans l'ensemble. J'attache une grande valeur à la recommandation selon laquelle un pacte solide avec la région et l'Union africaine est nécessaire, compte tenu du fait que la sous-région a joué un rôle déterminant dans l'obtention des principaux résultats dans le processus de paix sud-soudanais et pourrait grandement bénéficier de la stabilisation du pays. Comme indiqué dans l'examen, il sera important de tirer profit de la synergie considérable qui existe déjà entre la MINUSS et les organismes des Nations Unies, ainsi qu'avec l'Union africaine et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).

Je note, en particulier, les recommandations portant sur la nécessité de faire respecter les droits humains au Soudan du Sud, étant donné les graves problèmes en cours. À cet égard, les fonctions de la MINUSS liées au respect et à la défense des

20-16178 (F) 291220 311220



droits humains et le fait qu'elle facilite l'acheminement d'une aide humanitaire de grande ampleur demeurent plus indispensables que jamais.

Je note pour finir les recommandations issues de l'examen visant à ajuster le mandat, la configuration et les priorités de la Mission. Au vu de l'amélioration de la situation au Soudan du Sud depuis la signature de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, ces recommandations comprennent la réduction des effectifs autorisés de la MINUSS qui passeraient de 17 000 à 15 000 membres du personnel militaire, soit légèrement au-dessus des 14 600 soldats qui sont actuellement déployés. À l'issue de l'aboutissement de la reconversion des sites de protection des civils, l'ensemble du personnel en tenue pourrait être ajusté davantage, sous réserve des conditions en cours, dont la capacité de mieux réagir face à l'évolution des besoins de protection des civils, en particulier dans les zones de retour. Je note également que, dans ce contexte, l'examen comprend la recommandation de renforcer le rôle de la MINUSS pour ce qui est d'étayer les capacités des institutions judiciaires et répressives de lutter contre l'impunité généralisée et de promouvoir l'état de droit.

J'attends avec intérêt l'occasion de dialoguer plus avant avec le Conseil de sécurité, en prévision du renouvellement du mandat de la MINUSS, sur la meilleure manière dont cette dernière pourrait faire face à la situation au Soudan du Sud et accompagner son gouvernement et son peuple dans leur cheminement vers la paix et la stabilité. Je prévois de formuler de nouvelles recommandations, inspirées des conclusions de l'examen stratégique, dans mon rapport de fin de mandat sur la MINUSS.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) António **Guterres**

Annexe

Rapport sur l'examen stratégique indépendant de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud en application de la résolution 2514 (2020) du Conseil de sécurité

Table des matières

Résumé

Dans sa résolution 2514 (2020), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique indépendant de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) afin d'évaluer les menaces contre la paix et la sécurité dans le pays et de formuler des recommandations détaillées en vue d'une reconfiguration possible des composantes civile, militaire et de police de la Mission, afin de tenir compte de l'évolution du processus de paix. Comme suite à cette demande, le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix ont constitué une équipe pour procéder à l'examen. Elle a mené de vastes consultations avec un large éventail de parties prenantes, tenant notamment plus de 150 réunions virtuelles avec l'équipe de direction et le personnel de la Mission, l'équipe de pays des Nations Unies, les bureaux des Nations Unies dans la région et toutes les entités compétentes basées au Siège de l'ONU. Elle s'est entretenue également virtuellement avec des représentants de la Commission de l'Union africaine et bon nombre de ses institutions spécialisées, de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), d'États Membres et de mécanismes participant au processus de paix, de membres du Conseil de sécurité et d'autres membres du corps diplomatique postés à Djouba et à New York, ainsi que de groupes de réflexion et d'organisations de la société civile travaillant sur le Soudan du Sud.

Menaces contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud

L'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (Accord de paix revitalisé) énonce une stratégie claire de réformes qui, une fois pleinement mises en œuvre, pourraient aider les dirigeants à s'attaquer aux causes profondes du conflit et à entreprendre la transformation du pays. L'application de l'Accord de paix revitalisé a néanmoins été lente et inégale et les échéances fixées étaient dans certains cas irréalistes. Les parties ne sont parvenues à en respecter aucune et ont porté principalement leur attention sur l'exécution des dispositions de l'Accord de paix revitalisé énonçant les arrangements de partage du pouvoir parmi la classe politique, plutôt que celles ayant trait à la promotion de la responsabilité, à la facilitation de l'acheminement de l'assistance humanitaire, au renforcement de la gestion financière et à la gouvernance en général. Les parties ont accepté un quota de 35 % de femmes au Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé, disposition qui n'a pas été respectée sur le plan de la désignation de femmes comme ministres ou gouverneures.

La crise économique actuelle au Soudan du Sud a anéanti les ressources et la résilience de sa population et compliqué la tâche du Gouvernement pour ce qui est de financer de nombreux aspects du processus de paix. Plus fondamentalement, les parties n'ont pas manifesté la volonté politique nécessaire afin de régler les questions d'importance stratégique pour la paix et la sécurité à long terme. Au vu des antécédents des protagonistes, les donateurs internationaux se sont montrés réticents à financer la mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé, craignant que les fonds ne servent à alimenter la violence plutôt qu'à favoriser la paix.

Par conséquent, si l'Accord de paix revitalisé et le précédent accord sur la cessation des hostilités de 2017 ont réussi à juguler la violence politique de grande ampleur et à amener la plupart des parties au conflit à dialoguer, ils n'ont pas modifié la dynamique qui avait favorisé le déclenchement de la guerre civile au Soudan du Sud. Le pays continue d'être déstabilisé par un secteur de la sécurité démesuré et dysfonctionnel et d'être inondé par les armes légères et de petit calibre. Faute de perspectives économiques hors de la fonction publique et de l'économie de guerre,

les jeunes courent le risque d'être recrutés par des groupes armés. Si la violence directement imputable aux factions de la guerre civile a reflué, les violences intercommunautaires ont fortement augmenté durant l'année écoulée, étant dans de nombreux cas directement alimentées par les acteurs politiques nationaux, dans le prolongement des tensions existantes et les différends politiques. Les violations des droits humains se sont poursuivies sans relâche, l'imposition de restrictions étant source de vive inquiétude pour la société civile et les médias. Qui plus est, la violence pourrait augmenter à l'approche des élections, prévues pour 2022 ou 2023. En somme, même si des avancées ont été enregistrées, le Soudan du Sud n'en est pas encore au stade de progrès constants garantis ou de paix stable, où les civils tirent profit des accords signés.

Possibilités, progrès et contribution de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud à la paix et à la sécurité

Il existe quelques possibilités de progrès, au Soudan du Sud. Bien que l'Accord de paix revitalisé n'ait été appliqué qu'en partie, il a eu le mérite de rallier la plupart des partis politiques dans le pays au processus de dialogue en cours et de les amener, du moins théoriquement, à s'entendre sur les moyens d'aller de l'avant. Le texte de l'Accord comporte un plan de route en vue d'un changement durable dans le pays. Le dialogue national, en tant que processus de paix parallèle, a offert aux citoyens une occasion bienvenue de débattre des causes profondes de la violence et de formuler des recommandations sur la façon d'appliquer les vastes engagements qui sont énoncés dans l'Accord afin de s'attaquer aux facteurs de conflit. Dans l'ensemble, la population sud-soudanaise est épuisée par la guerre, souscrit largement à l'action de paix et est désireuse d'avoir des possibilités de reconstruire et de tirer profit des dividendes de la paix. Alors que les institutions au niveau local sont faibles et que l'autorité des forces vives a été menacée par les déplacements et des années de conflit, il existe aussi des exemples concrets de négociations locales et d'accords de paix sur lesquels s'appuyer. À court terme, les accords de paix locaux peuvent améliorer la confiance et prévenir, voire réduire le degré de violence. À moyen terme, ils peuvent être transposés à plus grande échelle.

Dans ce climat semé d'embûches, qui renferme néanmoins quelques possibilités, la MINUSS a été en mesure de participer concrètement à la paix et à la sécurité. De nombreuses parties prenantes consultées ont estimé que les activités menées par la Mission pour maintenir la sécurité dans les sites de protection des civils avaient indéniablement sauvé des vies et que des patrouilles de plus en plus mobiles et intégrées avaient, de même, concouru à renforcer la protection physique des civils. Par ailleurs, la Mission associe de plus en plus les activités de dialogue infranational à une analyse politique et à une mobilisation, ce qui les rend plus efficaces. Afin de rendre le processus de paix plus inclusif et plus durable et d'élargir l'espace civique, la MINUSS a appuyé le renforcement des partis politiques et accueilli une série de dialogues au niveau local, réunissant à Djouba des acteurs de la société civile de l'ensemble du pays.

La Mission a collaboré avec les organismes humanitaires et de développement, afin d'accroître la sensibilisation à la violence sexuelle et fondée sur le genre, à la violence sexuelle liée au conflit et aux droits de tous les civils, notamment les femmes et les enfants. Au cours de l'examen, les hauts responsables de la Mission ont noté que l'équipe d'intervention rapide créée à la Division des droits de l'homme de la MINUSS l'avait aidée à se déployer plus rapidement et à renforcer les capacités d'enquête sur les violations des droits humains, notamment la violence sexuelle liée au conflit. De plus, bon nombre d'interlocuteurs ont constaté que la Section consultative sur les questions d'état de droit de la MINUSS avait fortement contribué à renforcer la responsabilité en appuyant les audiences foraines, la formation et l'aide

technique aux parties prenantes sud-soudanaises, sur le plan des réformes juridiques. Les acteurs humanitaires et de développement ont également affirmé dans l'ensemble que la présence et les activités de la MINUSS favorisaient un climat propice à l'acheminement de l'aide humanitaire.

Les interlocuteurs de l'équipe chargée de l'examen étaient largement d'accord sur le lien direct entre justice, responsabilité et paix durable et le fait d'avoir à redoubler d'efforts pour que justice soit rendue, à la suite des crimes commis. Le chapitre V de l'Accord de paix revitalisé comprend un plan de route pour aider les parties et la Commission de l'Union africaine à créer un organe dénommé Tribunal mixte pour le Soudan du Sud. Les négociations entre la Commission de l'Union africaine et le Gouvernement sud-soudanais sur la création du Tribunal en sont à un stade avancé, mais aucun accord n'a été signé à ce jour. Étant donné que la création du Tribunal suscite un soutien mitigé, il faudrait que la communauté internationale se mobilise de façon constante pour réduire les délais et maintenir le processus sur la voie. Cet effort serait idéalement mené sous l'égide de l'Union africaine, avec l'aide des organismes des Nations Unies.

Recommandations relatives à la reconfiguration de la Mission

Compte tenu du climat ambiant au Soudan du Sud et des résultats de la Mission par le passé, l'équipe chargée de l'examen a conclu que les quatre piliers du mandat de la Mission restaient d'actualité dans l'ensemble. Toutefois, un certain nombre d'ajustements à son mandat, à ses activités et à ses capacités, dans le cadre de ces quatre piliers, lui permettraient d'avoir une incidence plus grande. Il est également d'importance primordiale que l'ONU renforce son rôle, et en particulier celui de la MINUSS, pour accompagner le processus de paix dirigé par l'IGAD. Cela est d'autant plus nécessaire que les pays de la région connaissent leurs propres problèmes, sur le plan intérieur, et ne seraient plus en mesure de consacrer le même degré d'attention au Soudan du Sud que par le passé.

Tout au long de l'examen, l'équipe était bien consciente de la primauté de la politique dans la recherche d'une paix durable au Soudan du Sud. Elle s'est donc efforcée de répertorier les moyens d'accroître l'influence politique pour faire avancer le processus, sans perdre de vue le fait que des changements fondamentaux et structurels ne pouvaient être opérés que si les parties prenantes sud-soudanaises s'appropriaient pleinement le processus et manifestaient la volonté politique nécessaire, aucune pression ou soutien extérieur ne pouvant se substituer à cette exigence. Ce faisant, l'équipe chargée de l'examen a mis à profit les priorités du Secrétaire général pour consolider les partenariats entre l'ONU et l'Union africaine et renforcer l'intégration dans le système des Nations Unies.

Concrètement, l'équipe chargée de l'examen recommande l'instauration d'un pacte solide avec la région et l'Union africaine, notamment ses institutions spécialisées compétentes. Tout en mettant à profit le degré de coordination considérable qui existe entre la Mission et les organismes des Nations Unies, d'une part, et l'Union africaine et l'IGAD, d'autre part, il faudrait s'employer davantage à élaborer des messages communs et à promouvoir une sensibilisation conjointe avec ces deux acteurs régionaux aux divers aspects du mandat de la MINUSS et à l'application de l'Accord de paix revitalisé, tels que la liberté de mouvement de la Mission et l'accès humanitaire. De plus, le cadre normatif règlementaire élaboré par l'Union africaine ces 20 dernières années sur les questions se rapportant à la gouvernance, aux droits humains et aux élections peuvent aider à surmonter les problèmes ayant trait à la volonté politique et aux capacités des acteurs et institutions sud-soudanais. Dans l'ensemble, l'objectif est d'étendre la participation plutôt que de reléguer les préoccupations aux échanges bilatéraux entre l'ONU et le Soudan du Sud.

La région et l'Afrique dans son ensemble pourraient grandement bénéficier de la stabilisation du Soudan du Sud et, à ce titre, ont tout intérêt à ce que la MINUSS réussisse.

Deuxièmement, les ressources dont dispose l'ONU dans la région, à savoir le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine et le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique, devraient être utilisées de manière plus efficace, afin de renforcer les relations avec l'Union africaine, notamment ses États membres participant directement au processus de paix. Cela permettra à ces acteurs d'être pleinement informés des efforts de la Mission et de faciliter la mobilisation de leur soutien le cas échéant. Il convient, de même, de tirer pleinement parti des ressources au Siège de l'ONU.

Recommandations sur des ajustements à apporter aux activités de la Mission dans cinq domaines clefs

1. Encourager l'application de l'Accord de paix revitalisé, du processus de paix et des processus de gouvernance pertinents

Pour favoriser l'application de l'Accord de paix revitalisé, du processus de paix et des processus de gouvernance pertinents, l'équipe chargée de l'examen fait les recommandations suivantes :

a) En coordination avec les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, les organisations régionales et les organes créés pour surveiller l'application de l'Accord, la Mission devrait renforcer son rôle consultatif et augmenter son aide technique au système national de justice, aux audiences foraines, au processus de rédaction de la constitution, à l'élaboration d'une législation visant à renforcer le processus de paix et à l'instauration de réformes sur le plan de la gouvernance et de la gestion financière ;

b) La Mission devrait accroître l'aide à l'élaboration d'une vision et d'une stratégie nationales dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité et pourrait également jouer un rôle rassembleur et de coordination en établissant une plateforme structurée en vue de la mobilisation de donateurs et d'acteurs au Soudan du Sud qui pourraient participer à la réforme du secteur de la sécurité ainsi qu'au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration. De plus, le Conseil de sécurité pourrait envisager un rôle très limité pour la MINUSS afin qu'elle fournisse des conseils techniques à la Commission nationale du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion. Il ne faudrait pas pour autant s'attendre à ce qu'elle joue à ce stade un rôle opérationnel ou logistique à l'appui de la réforme du secteur de la sécurité ou du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration ;

c) Pour ce qui est des élections, l'équipe recommande un renforcement des capacités de la Mission sur les plans technique et de la communication stratégique, afin qu'elle puisse donner des conseils techniques, user de ses bons offices et apporter un appui logistique en ce qui concerne : la reconstitution d'une Commission électorale nationale qui soit compétente et indépendante, comme énoncé dans l'Accord ; l'organisation de données démographiques actualisées ; la rédaction et la promulgation de lois relatives, entre autres, à la Constitution et aux partis politiques ; l'éducation des électeurs ; et l'enregistrement des électeurs. L'équipe suggère également que le Secrétaire général envisage la possibilité de désigner un fonctionnaire de haut rang qui sera chargé d'établir une coordination de haut niveau du processus électoral hors de la MINUSS, de concert avec l'Union africaine et l'IGAD. Il est capital pour les perspectives de paix au Soudan du Sud que des élections se tiennent de manière à faciliter l'acceptation des résultats ; les travaux à cette fin doivent commencer diligemment ;

d) La Mission devrait coordonner les messages politiques portant sur les quatre piliers de son mandat avec l'IGAD et l'Union africaine, tout en travaillant avec les institutions africaines compétentes ainsi qu'avec les organismes, fonds et programmes pour faciliter les transformations structurelles dans le domaine de la gouvernance prévues dans l'Accord. La MINUSS devrait également demander l'assistance de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique et de la Représentante spéciale du Secrétaire général auprès de l'Union africaine et Chef du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine en vue d'une collaboration politique ciblée. L'équipe chargée de l'examen suggère que la MINUSS, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine et le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique opèrent comme un groupe spécial informel, se réunissent périodiquement pour évaluer la situation et s'entendent sur les mesures à prendre. Selon cet arrangement, la MINUSS encadrerait la mobilisation auprès des parties prenantes sud-soudanaises, tandis que les deux Bureaux coordonneraient les contacts, respectivement, avec l'Union africaine et ses structures et avec les pays de la région.

2. Protection des civils

Concernant la protection des civils, l'équipe chargée de l'examen formule les recommandations suivantes :

a) Une présence militaire robuste reste nécessaire, compte tenu de la précarité de la situation sur les plans politique et de la sécurité et du risque de violence accrue dans le pays. La Mission doit avoir une forte présence statique sur le terrain et acquérir une plus grande mobilité, afin de fournir une protection aux civils déplacés dans les zones éventuelles de retour, d'appuyer l'acheminement dispersé de l'assistance humanitaire et de veiller à être bien placée pour gérer toute instabilité pouvant découler du processus électoral. L'équipe chargée de l'examen recommande une réduction de l'effectif maximal autorisé de 17 000 à 15 000 hommes, soit légèrement au-dessus des 14 621 soldats actuellement déployés, ce qui n'entraîne pas de réduction physique des effectifs sur le terrain. Une réduction supplémentaire de deux bataillons au maximum pourrait être envisagée dans un an ou deux, sous réserve que plusieurs conditions et critères soient pleinement remplis, tels que : des améliorations importantes sur le plan de la liberté de mouvement de la Mission ; la renégociation des mémorandums d'accord et de l'état des besoins par unité pour veiller à ce que les soldats aient une capacité de soutien logistique autonome et de déploiement sur de longues périodes dans des environnements austères et le déploiement de matériel qui renforce la mobilité de la Mission, comme décrit plus en détail dans le présent rapport ;

b) Dans le nouveau mandat de la force de protection régionale, il faudrait indiquer qu'elle est à présent pleinement intégrée dans le secteur de Djouba et réaffirmer dans le même temps que bon nombre de ses tâches demeurent pertinentes pour l'ensemble de la force de la MINUSS ;

c) La future reconversion des sites de protection des civils doit s'appuyer sur une analyse solide des aspects liés à la sécurité et à la protection et sur des évaluations politiques prospectives, en tenant compte des capacités de sécurité et de police du Soudan du Sud, notamment pour ce qui est de la violence sexuelle liée au conflit. La Mission devrait également renforcer ses communications au sujet de la reconversion des sites de protection des civils avec les acteurs humanitaires et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;

d) La réduction graduelle des effectifs des unités de police constituées de la Police des Nations Unies ne doit se produire que lorsque la MINUSS, en consultation avec le Siège de l'ONU et les autres parties prenantes compétentes, aura eu

suffisamment de temps pour observer la situation et acquérir la confiance nécessaire en la capacité et la volonté de la Police nationale sud-soudanaise d'assurer des services de police dans les zones reconverties. Des policiers hors unités constituées devront être déployés sur les 10 sites sur le terrain. Des policiers hors unités constituées pourraient commencer à aider la police de proximité. L'équipe chargée de l'examen recommande toutefois que la formation d'une force de police unifiée soit la condition préalable à un plus grand renforcement des capacités, qui comprendrait une formation tactique et un appui opérationnel.

3. Droits humains

L'équipe recommande que dans le futur mandat de la MINUSS, le Secrétaire général envisage de porter une plus grande attention à la protection des défenseurs des droits humains et autres dirigeants de la société civile sud-soudanais. La Mission doit également se pencher davantage sur la violence sexuelle en tant qu'aspect clef du conflit et maintenir ses activités dans le domaine de la protection de l'enfance. Elle doit veiller en outre à ce que la surveillance des violations des droits humains soit pleinement intégrée à ses autres activités d'alerte rapide et que ses travaux en matière de droits humains soient associés à une mobilisation politique de haut niveau. Pour accroître son influence, la MINUSS pourrait travailler avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples afin de faire avancer divers aspects du programme des droits humains.

4. Assistance humanitaire

L'équipe propose que la MINUSS maintienne un étroit dialogue avec les acteurs humanitaires concernant la réponse à apporter en cas d'urgences qui menacent les opérations humanitaires et qu'elle encourage la clarté et la constance dans la manière de réagir face aux urgences.

5. Égalité des genres et les femmes et la paix et la sécurité

L'équipe chargée de l'examen recommande que la MINUSS améliore l'intégration des questions de genre à tous ses domaines d'activité et note que des compétences supplémentaires sont nécessaires sur divers plans, notamment de l'analyse et de la prise en compte des questions de genre concernant : la réforme du secteur de la sécurité ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration ; la participation aux affaires politiques et civiles ; et la participation véritable des femmes à la vie politique. En outre, des compétences supplémentaires sur la violence fondée sur le genre et la violence sexuelle liée au conflit sont nécessaires dans les composantes militaire et de police.

Relations entre la MINUSS et le Gouvernement sud-soudanais et aspects interdépendants

D'après les conclusions de l'équipe chargée de l'examen, les violations de l'Accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République du Soudan du Sud concernant la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud par le Gouvernement et d'autres acteurs sont le principal facteur qui, en soi, restreint la capacité de la MINUSS de mener les activités qui lui ont été prescrites. Les relations établies par la Mission avec les autorités sud-soudanaises influent fortement sur sa capacité d'opérer efficacement. L'équipe chargée de l'examen a recensé bon nombre de façons dont la MINUSS peut tirer parti des efforts existants en vue d'améliorer ses relations avec les autorités sud-soudanaises et son influence sur elles, à savoir le fait de gérer constamment leurs attentes au sujet du rôle de la Mission, compte tenu de la limitation des moyens, de

se réunir régulièrement pour avoir des échanges francs sur la façon d'avancer, de mettre à profit l'appui technique et les contacts avec les acteurs politiques et de la société civile à l'échelon infranational en vue d'obtenir une influence supplémentaire au niveau national et de mobiliser la région et l'Union africaine de façon dynamique afin de répondre aux préoccupations.

La présence et les activités de la Mission concourent fortement à la protection des civils et à l'édification d'une paix plus durable au Soudan du Sud. Malgré les améliorations constatées au début sur le plan de la situation dans le pays, la paix est clairement loin d'être garantie et la MINUSS continuera d'être un acteur nécessaire, voire essentiel dans le pays à moyen et à long terme. Les reconfigurations recommandées dans le présent rapport, s'il est adopté, aideraient à harmoniser les capacités et les activités de la Mission avec le climat actuel de paix et de sécurité au Soudan du Sud et à faire en sorte que la MINUSS continue d'aider à piloter des changements positifs dans les années à venir.

I. Introduction

A. Historique de la question

1. L'Accord sur la cessation des hostilités, la protection des civils et l'accès humanitaire de décembre 2017 et l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (Accord de paix revitalisé) de septembre 2018, signés par bon nombre de parties au conflit du Soudan du Sud, ont permis de dégager un cadre de coopération parmi la classe politique, en vue de la réforme du secteur de la sécurité, de l'amélioration de la gestion financière et de la justice transitionnelle. Après des années de guerre qui ont eu des effets dévastateurs sur l'économie et le peuple sud-soudanais, ces accords offrent l'occasion sans précédent d'effectuer des progrès, pour autant qu'ils soient appliqués avec la volonté nécessaire. Lorsque le Conseil de sécurité a renouvelé le plus récemment le mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), en mars 2020, les signataires de l'Accord de paix revitalisé venaient tout juste de former le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé, bien qu'un certain flou continue de régner sur bon nombre de questions concernant la durabilité de ces arrangements et l'attachement des parties aux autres réformes prévues dans l'Accord.

B. Objet, mandat et composition de l'équipe chargée de l'examen stratégique indépendant

2. Dans sa résolution 2514 (2020), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique indépendant de la MINUSS afin d'évaluer les menaces contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud et de formuler des recommandations détaillées en vue d'une reconfiguration possible du mandat de la Mission et de ses composantes civile, militaire et de police, afin de tenir compte de l'évolution du processus de paix. Conformément à la résolution du Conseil, le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix ont invité El-Ghassim Wane, ancien Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, à mener l'examen. M. Wane était épaulé par une équipe de spécialistes des questions humanitaires, politiques, militaires, de police, de protection des civils, des questions de genre et d'état de droit. Des référents supplémentaires au Secrétariat et à la Mission ont aidé l'équipe à coordonner et à faciliter les réunions. L'équipe a également maintenu des contacts réguliers avec le général de division Patrick Cammaert et Kenneth Gluck, deux anciens fonctionnaires de haut rang des Nations Unies, qui avaient récemment travaillé sur les aspects militaires et politiques de l'exécution par la Mission de son mandat.

3. Sur la base de la résolution 2514 (2020) du Conseil de sécurité, le Secrétariat a préparé le mandat de l'équipe chargée de l'examen, dans lequel il lui a demandé : d'évaluer les moyens d'aboutir à des solutions politiques, telles que définies dans l'Accord de paix revitalisé ; de formuler des recommandations sur la meilleure façon pour la MINUSS de s'acquitter de ses responsabilités en matière de protection des civils au titre de toutes les composantes de son mandat ; d'étudier les moyens d'aider les institutions judiciaires nationales à appliquer strictement le principe de responsabilité, en cas de violations des droits humains, et de promouvoir une réforme du secteur de la sécurité associant toutes les parties ; d'évaluer la manière de renforcer les synergies entre la MINUSS et les autres partenaires humanitaires et de développement des Nations Unies ou les acteurs extérieurs afin d'atteindre les objectifs communs et, à terme, les objectifs de consolidation de la paix ; et d'examiner dans quelle mesure, en étroite collaboration avec les entités des Nations Unies et les acteurs régionaux et internationaux concernés, la Mission pourrait aider les parties

prenantes sud-soudanaises à jeter les bases d'une gouvernance responsable et transparente. L'équipe chargée de l'examen a été priée également d'évaluer les questions de genre en tant que : composante intégrée du mandat de la Mission ; pilier de l'Accord de paix revitalisé et du processus de paix en général ; domaine d'action clef de la stratégie sur la parité des sexes applicable à l'ensemble du système des Nations Unies (2017-2028), tant pour changer la culture institutionnelle que pour servir de méthode de travail afin de promouvoir l'exécution du mandat de la Mission.

C. Méthode de travail

4. D'emblée, l'équipe chargée de l'examen stratégique indépendant a entrepris une analyse de la documentation disponible sur la MINUSS, le Soudan du Sud et le contexte régional et international. Les documents consultés par l'équipe comprenaient des rapports établis par l'ONU, des groupes de réflexion et des organisations non gouvernementales sur le climat politique et les circonstances du conflit, notamment des analyses de la dimension sexiste de la violence, des déplacements et de solutions durables, ainsi que de la réforme du secteur de la sécurité et de la performance de la MINUSS. L'équipe a également examiné les rapports internes de la Mission ainsi que ses documents directifs ou stratégiques, pour en évaluer la teneur. Elle a examiné enfin les communications écrites soumises par plusieurs parties prenantes, notamment les partis politiques sud-soudanais, les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales.

5. Pour ses conclusions, l'équipe chargée de l'examen s'est fondée principalement sur les vastes consultations et entrevues qu'elle a menées avec les parties prenantes. Les consultations se sont déroulées virtuellement, du fait des restrictions liées à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Malgré les limitations des travaux menés à distance, l'équipe s'est employée en premier lieu à adopter une méthode privilégiant l'action de terrain et a fait appel à un large éventail de parties prenantes dans différents secteurs, notamment des responsables sud-soudanais et d'autres acteurs politiques, des représentants de la société civile et des civils déplacés. Elle a également engagé des consultations avec l'équipe de direction et le personnel de la MINUSS, l'équipe de pays des Nations Unies, les bureaux des Nations Unies dans la région et toutes les entités compétentes au Siège. Elle a tenu en outre des consultations avec des représentants de la Commission de l'Union africaine et bon nombre de ses institutions spécialisées, de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), notamment d'États qui en sont membres, et de mécanismes participant au processus de paix ; de membres du Conseil de sécurité à Djouba et à New York et d'autres membres du corps diplomatique ; ainsi que de groupes de réflexion, d'organisations non gouvernementales et d'associations de la société civile travaillant sur le Soudan du Sud. Toutes les consultations recouvraient les questions de genre. Dans la mesure du possible, l'équipe chargée de l'examen a mené des consultations, lors d'entretiens individuels ou de groupes de discussion, afin de tenir dûment compte des questions de genre ainsi que des points de vue et des informations y relatifs. L'équipe a mené en tout plus de 150 consultations avec les parties prenantes.

6. On trouvera dans le rapport un résumé retraçant les principales conclusions de l'examen stratégique indépendant ; à la section II des informations générales et une introduction ; à la section III des détails sur la situation de paix et de sécurité en cours au Soudan du Sud ; et à la section IV les perspectives importantes qui se présentent à l'heure actuelle. La section V recouvre les acteurs régionaux et internationaux clefs participant au processus de paix et la section VI une description, par l'équipe chargée de l'examen, de certaines des principales contributions faites par la MINUSS concernant les piliers d'action qui lui ont été prescrits. À la section VII, l'équipe formule des recommandations sur les changements à introduire dans le mandat et les

activités de la Mission ; à la section VIII, des recommandations sur les changements à introduire au niveau des capacités et des effectifs ; et à la section IX, des recommandations sur l'amélioration des relations entre la MINUSS et le Gouvernement sud-soudanais, en tant qu'État hôte. On trouvera des observations finales à la section X.

D. Principes directeurs et conclusions générales

7. L'action de l'équipe chargée de l'examen a été régie par plusieurs principes figurant dans son mandat dont, essentiellement, la primauté de la politique. Dans la Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, convenue en 2018 dans le cadre de l'initiative Action pour le maintien de la paix du Secrétaire général, les membres de la communauté internationale ont affirmé que la recherche de solutions politiques viables devrait guider la conception et le déploiement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La primauté de la politique est centrale pour atteindre les objectifs de protection et édifier une paix durable au Soudan du Sud, où beaucoup de réformes et d'autres aspects du processus de paix qui sont indispensables pour la protection à long terme des civils piétinent, faute de volonté politique.

8. Du point de vue de l'équipe chargée de l'examen, la primauté de la politique au Soudan du Sud signifie que la direction et la prise en main du processus de paix par les Sud-Soudanais sont capitales. Aucune aide et aucune pression extérieure, quelles qu'elles soient, ne peuvent se substituer à la volonté manifestée ou aux mesures prises au niveau national pour remédier aux causes profondes de la violence, régler les différends politiques, dissiper les tensions intercommunautaires ou jeter les bases d'une paix durable. Cette affirmation a d'importantes conséquences : pour les dirigeants sud-soudanais tout comme pour les citoyens ordinaires, elle met en relief la nécessité urgente de régler les multiples problèmes auxquels le pays fait face et de placer enfin ses intérêts au-dessus de toute autre considération ; les acteurs internationaux participant au processus de paix doivent quant à eux investir davantage dans le renforcement des moyens existants de consolidation de la paix dans la société sud-soudanaise, tout en étant clairement conscients des limites inhérentes à tout soutien extérieur, lequel est tributaire de la mise en œuvre des engagements pris par les parties sud-soudanaises.

9. Pour l'équipe chargée de l'examen, la primauté de la politique signifie également que l'Organisation des Nations Unies ne doit ménager aucun effort pour optimiser son efficacité en harmonisant l'utilisation des ressources de l'Organisation et en exploitant les possibilités politiques par une action coordonnée. Pour y parvenir, il faut tout d'abord que les activités de la Mission soient guidées par des résultats clairs et des stratégies intégrées qui se fondent sur une analyse nuancée et régulièrement actualisée des besoins de protection et de l'évolution de la situation politique, tout en tenant compte des questions de genre. Si les activités des diverses sections de la Mission ne sont pas uniformisées et ne visent pas collectivement à écarter des menaces précises, à remédier aux causes politiques du conflit et à obtenir des résultats concrets, elles ne seront pas à même de produire les résultats escomptés. Dans les stratégies intégrées, il faudrait associer les activités techniques et de programme à l'engagement politique et les étendre du bureau local, à l'échelon infranational, aux niveaux national et régional. Il sera essentiel de comprendre la façon dont les mandats politiques et de protection de la Mission se complètent les uns les autres afin de construire une paix durable au Soudan du Sud.

10. Deuxièmement, l'action menée par l'ONU pour accompagner la paix et le développement au Soudan du Sud doit être pleinement intégrée non seulement à la

Mission mais aussi à l'ensemble du système des Nations Unies. Cela permettra de renforcer le rôle politique de l'ONU en faveur du processus de paix et garantira une division de travail claire et une plus grande efficacité de l'action de l'ONU. La coordination peut être problématique pour ces entités, qui relèvent de différents cadres et mandats fondateurs. Or, l'ampleur des besoins en matière de protection, d'aide humanitaire et de développement au Soudan du Sud est démesurée, et le financement souvent insuffisant. Toutes les entités des Nations Unies doivent donc être mobilisées pour garantir une utilisation efficace des ressources limitées dont dispose l'Organisation. La Mission et l'équipe de pays des Nations Unies devraient continuer de promouvoir une compréhension commune du contexte et des besoins auxquels il faut accorder la priorité. La Mission devrait également accroître la sensibilisation aux programmes entrepris par ses interlocuteurs au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, afin de mettre à profit les avantages comparatifs des uns et des autres, de veiller à une division claire du travail et de favoriser la complémentarité des opérations. Une plus grande coordination permettrait à ces entités de remédier par la collaboration aux causes structurelles du conflit à long terme et de faciliter une sortie en douceur de la Mission.

11. La coordination devrait également s'étendre aux relations entre la MINUSS et les organismes des Nations Unies présents dans la région, en particulier l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique et la Représentante spéciale du Secrétaire général auprès de l'Union africaine et Chef du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine, basés tous les deux à Addis-Abeba ; les bureaux de New York dotés de mandats spécialisés comme la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la question des enfants et des conflits armés, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et la Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la prévention du génocide et d'autres entités compétentes au Secrétariat de l'ONU. Une plus grande synergie parmi tous ces acteurs permettra à l'ONU d'utiliser pleinement les nombreuses ressources dont elle dispose afin de faire avancer l'objectif d'une paix durable au Soudan du Sud.

12. Troisièmement, la MINUSS et l'ONU de façon plus générale ont besoin de resserrer leur partenariat avec les institutions régionales et continentales en Afrique afin d'accroître leur influence, de tirer parti des possibilités et de se départager le fardeau. Un tel partenariat devrait être uniformisé avec l'objectif global poursuivi par l'Union africaine, à savoir faire taire les armes. Les réunions de coordination et les visites conjointes entre l'ONU, l'Union africaine et l'IGAD au Soudan du Sud et les pays de la région devraient se dérouler de façon plus régulière, se tenir à des niveaux tant élevé ou politique que technique ou de travail, porter non seulement sur la communication de l'information mais également sur une analyse conjointe, en harmonisant l'action menée et en lançant des activités conjointes. Une plus grande coordination et une meilleure synergie avec l'IGAD et avec l'Union africaine et ses institutions spécialisées, ainsi que des messages conjoints, amélioreront l'efficacité de l'action internationale engagée pour appuyer la paix au Soudan du Sud.

13. L'équipe chargée de l'examen a constaté en outre qu'il était important d'adopter comme principe directeur une approche du maintien de la paix qui s'inscrive dans une perspective de genre. La Mission a veillé à ce que les questions de genre soient intégrées de manière transversale aux quatre piliers de son mandat. Elle a également la responsabilité d'exécuter les tâches ayant trait aux questions de genre. L'équipe chargée de l'examen estime qu'il est nécessaire d'approfondir cette démarche et de s'employer à faire des investissements précis qui susciteront des changements importants concernant les aspects clefs des piliers du mandat de la Mission, les relations avec le Gouvernement et la collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies et les acteurs régionaux, en particulier lorsqu'il existe des spécialistes des

questions de genre. Une analyse des questions de genre, au Soudan du Sud, révèle des perspectives bien sombres concernant la sécurité des femmes et des filles ; leur intégrité corporelle et physique ; les retombées de la crise humanitaire ; leur participation véritable aux processus politiques et toute application effective des dispositions relatives aux questions de genre dans l'Accord de paix revitalisé. Il convient de mettre en commun les ressources financières du système des Nations Unies pour garantir des progrès dans ces domaines, déployer de manière ciblée les capacités et les compétences à la Mission relatives aux questions de genre et aux droits des femmes, tirer parti de la mémoire institutionnelle existante en la matière, épauler les institutions nationales qui ont été dotées de mandats ayant trait aux questions de genre et intégrer les normes, les démarches et le langage inclusif lors de la mobilisation politique auprès des interlocuteurs à tous les niveaux. Tout changement culturel institutionnel en faveur de l'égalité femmes-hommes et de la protection des femmes et des filles à long terme ne sera obtenu qu'au prix d'une action délibérée et cohérente.

14. En outre, la communication stratégique, en tant que question transversale, est essentielle pour promouvoir la capacité de la MINUSS de mettre en œuvre les quatre piliers de son mandat. Tandis que la plupart des parties prenantes la tiennent en haute estime et constatent presque unanimement qu'elle constitue une valeur ajoutée, le fait de renforcer sa communication stratégique pourrait l'aider à gérer les attentes irréalistes quant aux résultats qu'elle peut obtenir, compte tenu de ressources limitées. Si les parties prenantes saisissaient mieux le rôle et les limitations de la MINUSS, cela l'aiderait à maintenir sa crédibilité, élément clef de sa capacité d'opérer efficacement. Les communications stratégiques peuvent et doivent également servir de manière plus directe les objectifs politiques et de protection, en favorisant une plus grande sensibilisation aux processus politiques et aux nouvelles aspirations sociales au niveau de l'égalité des genres. Cela peut amener à la fois à s'associer à ces processus et à exiger des comptes lorsque la classe politique ne parvient pas à concrétiser les engagements de paix qu'elle a pris théoriquement.

15. Enfin, l'équipe chargée de l'examen note que le succès de la Mission dépend de la mise à disposition de ressources suffisantes et de l'appui apporté par le Conseil de sécurité à l'exécution de son mandat, par l'intermédiaire de sa propre participation politique. Conformément à la Déclaration d'engagements communs, il est tout aussi important que le Gouvernement sud-soudanais coopère pleinement avec la MINUSS pour ce qui est de l'application de son mandat, notamment en lui facilitant l'accès dans les secteurs et les lieux où sa présence est nécessaire.

II. Menaces contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud

A. Une longue histoire de violence

16. Le Soudan du Sud a été en guerre autant que puissent s'en souvenir la plupart de ses habitants. Pour interrompre les cycles et l'économie de violence, il faudra non seulement surmonter les effets de la guerre civile en cours, mais aussi ceux d'une génération de conflit. Les Sud-Soudanais ont lutté pendant des décennies pour s'affranchir du Soudan, de 1963 à 2005, année de la signature de l'Accord de paix global entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan. Lorsque le Soudan du Sud a enfin accédé à son indépendance en 2011, son peuple a nourri de vifs espoirs quant à la possibilité d'exploiter les vastes ressources du pays pour promouvoir le bien-être de ses habitants, après des cycles de violence répétés. Ces espoirs ont été anéantis par la classe politique, qui a fait basculer le pays dans une guerre civile, moins de trois ans après l'indépendance.

17. Les tensions à la tête du principal parti politique du pays, le Mouvement populaire de libération du Soudan, ont entraîné le déclenchement de la guerre civile au Soudan du Sud en décembre 2013. Au début, le conflit était essentiellement confiné à la capitale et à trois autres régions : l'État de Jongleï, l'État du Haut-Nil et l'État de l'Unité. L'Accord sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, signé en août 2015, a été éphémère. Il a volé en éclats en juillet 2016 en raison des différends politiques et des rivalités en cours au Mouvement populaire de libération du Soudan. Lorsque le conflit a dégénéré en guerre civile en 2016, la violence s'est propagée dans de nombreuses régions du pays jusque-là épargnées par les combats, notamment les États d'Équatoria-Central, d'Équatoria-Oriental et d'Équatoria-Occidental. Les membres des groupes ethniques minoritaires de ces États ont eu le sentiment d'être marginalisés par les autorités centrales à Djouba appartenant au groupe ethnique majoritaire des Dinka et se sont mobilisés dans le cadre de groupes armés, dont beaucoup se sont alignés sur le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition.

18. Tout au long de la guerre civile, les élites politiques et militaires ont délibérément pris pour cible les civils au moyen d'exécutions extrajudiciaires, de violences sexuelles, de déplacements forcés et de destructions d'habitations et de biens. Cette violence se produisait souvent selon des clivages ethniques, de tels groupes étant visés comme supplétifs des acteurs politiques qu'ils étaient supposés soutenir. On estime à 383 000 le nombre de personnes décédées à la suite de la guerre civile, dont 190 000 ayant subi une mort violente[1].

19. La violence sexuelle contre les femmes, les filles, les hommes et les garçons a été un élément central du conflit à diverses périodes et a été perpétrée par tous les principaux groupes armés du pays. La violence sexuelle liée au conflit affecte gravement les personnes rescapées et peut avoir un effet dévastateur et intergénérationnel sur les populations. D'après une enquête menée au Soudan du Sud en 2017, il a été constaté que 28 % des femmes interrogées à Djouba et 33 % des femmes interrogées à Rumbek avaient réchappé à des viols, des tentatives de viol ou d'autres formes d'agression sexuelle par un non-partenaire. Pour les hommes, ces chiffres étaient respectivement de 9 % et de 6 %[2]. Les personnes rescapées tendent à sous-déclarer la violence sexuelle et ces chiffres ne reflètent probablement pas l'ampleur réelle de la violence sexuelle liée au conflit, laquelle prolifère, faute d'attribution des responsabilités, de diffusion de messages cohérents et systématiques et d'adoption de mesures de prévention par la hiérarchie.

20. À la suite de la signature, par la plupart des parties au conflit, de l'Accord sur la cessation des hostilités et de l'Accord de paix revitalisé, la violence généralisée entre des acteurs politiques facilement identifiables s'est considérablement atténuée, excepté dans l'Équatoria-Central, où plusieurs groupes armés non signataires continuent de combattre les forces gouvernementales et d'autres forces de l'opposition.

21. En février 2020, les signataires de l'Accord de paix revitalisé ont formé le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé, dont le point d'orgue sera la tenue d'élections, 60 jours avant la fin de la période de transition de trois ans. Depuis la signature, un certain nombre de chefs de l'opposition sont retournés dans la capitale pour s'acquitter de leurs fonctions dans le nouveau Gouvernement et certaines

---

[1] Francesco Checci *et al.*, *Estimates of Crisis-attributable Mortality in South Sudan, December 2013-April 2018: A Statistical Analysis,* (Londres, London School of Hygiene and Tropical Medicine, septembre 2018).

[2] Global Women's Institute de l'Université George Washington, Comité international de secours, CARE International Royaume-Uni et Forcier Consulting, *No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-Affected Women and Girls in South Sudan* (s.l., 2017), pp. 27 et 28.

dispositions de l'Accord ont été progressivement exécutées. L'échéancier mis en place, au départ, pour l'application de bon nombre de dispositions de l'Accord était très serré, d'où l'impossibilité constante, pour les parties à l'Accord, de respecter les délais prévus. Les dirigeants sud-soudanais ont également mis l'accent sur la situation économique désastreuse dans laquelle se trouvait le pays, disant qu'ils avaient du mal à financer les processus décrits dans l'Accord, et insisté sur le fait que des progrès avaient été accomplis dans les domaines qui ne nécessitaient pas d'apport financier important. Dans une certaine mesure, la mise en œuvre des chapitres de l'Accord progresse naturellement, l'application des chapitres I et II étant nécessaire pour favoriser l'exécution des autres dispositions de l'Accord. Néanmoins, l'équipe chargée de l'examen a également noté, comme de nombreux représentants de la MINUSS et d'associations de la société civile, d'organisations non gouvernementales et de groupes de réflexion, que les principaux acteurs s'intéressaient essentiellement à l'application des chapitres de l'Accord énonçant les modalités de partage du pouvoir et les nominations politiques plutôt qu'aux réformes ayant trait à l'acheminement de l'aide humanitaire, à la gouvernance, notamment la gestion financière, et à la justice transitionnelle.

22. Malgré la formation du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé, la situation politique reste instable. Les chefs militaires de l'opposition continuent de « faire défection » vers le Gouvernement, même si, officiellement, leurs dirigeants politiques s'y sont déjà ralliés par l'entremise de l'Accord de paix revitalisé et devraient attendre d'être intégrés dans une seule armée nationale. Une défection récente en Équatoria-Central a déclenché des combats entre les forces gouvernementales et celles de l'opposition, en violation du cessez-le-feu de 2018. Bon nombre de groupes armés continuent de commettre des actes de violence dans certaines parties de l'Équatoria-Central et de l'Équatoria-Occidental.

23. Après plusieurs années d'action diplomatique discrète, visant à amener les non-signataires à participer au processus de paix, la Communauté de Sant'Egidio a facilité, au début de 2020, à Rome, des séances de dialogue qui ont revigoré la collaboration entre ces groupes et les parties à l'Accord de paix revitalisé, ce qui a abouti à la Déclaration de Rome sur le processus de paix au Soudan du Sud de janvier 2020 et à la Résolution de Rome sur la surveillance et la vérification de l'Accord de cessation des hostilités, de février 2020, par lesquelles les parties à l'Accord et l'Alliance des mouvements d'opposition du Soudan du Sud, une partie clef n'ayant pas signé l'Accord, ont décidé que l'Alliance serait intégrée au Mécanisme de vérification et de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité encadré par l'IGAD et créé par l'Accord. La Déclaration de Rome et la Résolution de Rome semblent avoir favorisé une réduction de la violence de janvier à mars 2020. Après une pause, dans leur participation, due à la pandémie de COVID-19, les parties à la Déclaration ont tenu une troisième réunion à Rome en octobre 2020, suivie d'une séance technique convoquée par Sant'Egidio en novembre 2020 et facilitée conjointement par le secrétariat du Mécanisme, la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée et l'IGAD, à l'issue de laquelle l'Alliance et les parties à l'Accord de paix revitalisé ont décidé que l'Alliance commencerait à être intégrée dans les structures du Mécanisme de vérification et de surveillance à compter du 1er janvier 2021. Si cette décision est appliquée, cela voudrait dire que toutes les parties s'engageraient de nouveau à respecter l'Accord de cessation des hostilités et que les civils bénéficieraient d'une meilleure protection. Toutefois malgré ces progrès, le dialogue mené par Sant'Egidio n'a pas réussi à ce jour à rallier pleinement les non-signataires au processus de paix officiel ou au Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé.

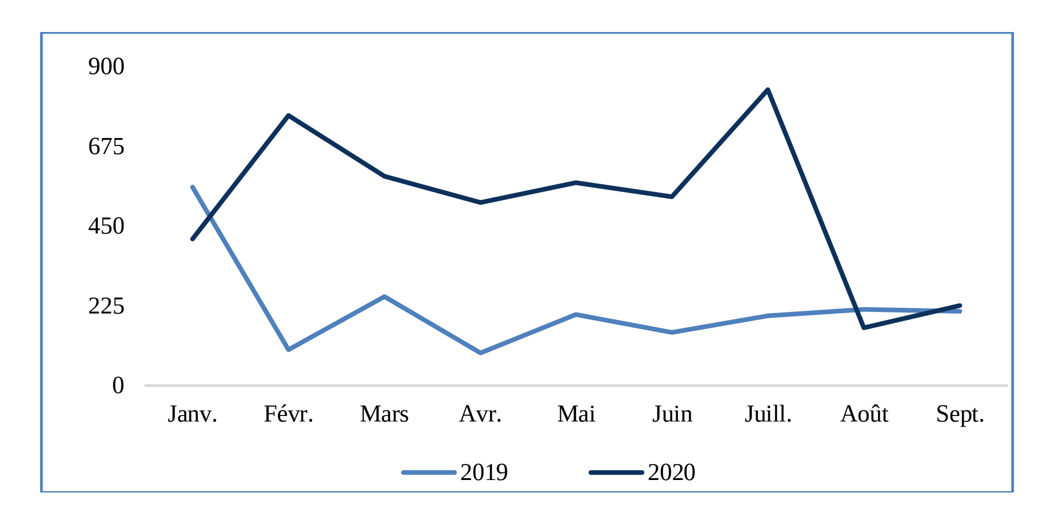
24. Même si l'absence, dans la capitale et les grandes villes, des factions militaires de l'opposition réduit la probabilité d'une violence à grande échelle, certains

interlocuteurs ont prévenu l'équipe chargée de l'examen qu'une telle possibilité ne pouvait être entièrement exclue. De même, on ne saurait écarter totalement le spectre d'une nouvelle déstabilisation du pays et la possibilité d'atrocités généralisées, durant les prochains mois, du fait d'une montée des tensions en 2020 au sein des alliances politiques établies tant au Mouvement populaire de libération du Soudan qu'au Mouvement/à l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition. De nombreux experts politiques et des spécialistes des conflits, consultés par l'équipe chargée de l'examen, ont lancé une mise en garde, disant que l'état de la sécurité risquait de se dégrader dans la plupart des régions du pays à l'approche des élections prévues pour 2022.

B. Transition d'une guerre civile à des violences intercommunautaires à caractère politique

25. Si la violence directement imputable aux parties à la guerre civile a reflué, les violences intercommunautaires ont fortement augmenté durant l'année écoulée et ont été dans de nombreux cas directement alimentées par les acteurs politiques nationaux. De juillet à septembre, la Division des droits de l'homme de la MINUSS a enregistré plus de 260 faits de violence qui ont touché 1 223 civils, attribués principalement à des violences intercommunautaires à caractère politique. Si ce chiffre représente une diminution de la violence par rapport au deuxième trimestre de l'année, la violence sexuelle liée au conflit a augmenté de 88 % au troisième trimestre. La diminution globale des faits de violence résulte en grande partie des graves inondations qui ont touché de nombreuses régions du pays et entravé les déplacements et les agissements des acteurs armés. Dans l'ensemble, la MINUSS a enregistré considérablement plus de faits de violence en 2020 qu'en 2019 (voir figure 1).

Figure 1
Victimes des faits de violence en 2019 et en 2020, de janvier à septembre



26. Les violences intercommunautaires ne sont pas un phénomène nouveau au Soudan du Sud. Par le passé, les jeunes Sud-Soudanais se sont livrés à des razzias de bétail et à des cycles de violences intercommunautaires en représailles, alimentés par la dot élevée d'usage, la rivalité autour des ressources, l'absence de perspectives économiques, le manque d'accès au système de justice formel et les pressions à caractère sexiste subies par les jeunes hommes, qui contribuent grandement à la violence fondée sur le genre et aux menaces contre les femmes et les filles sur le plan de la protection. Néanmoins, lors des consultations avec l'équipe chargée de

l'examen, les parties prenantes ont souligné que la dynamique de la violence intercommunautaire changeait. Les récents cycles de violences intercommunautaires étaient fortement teintés de politique, ce qui a conduit la MINUSS et d'autres acteurs à qualifier la violence de prolongement à l'échelon infranational des rivalités politiques, plutôt que d'actes intercommunautaires intrinsèques, totalement isolés. Les interlocuteurs ont informé l'équipe chargée de l'examen que, lors de l'éruption de violence la plus récente entre les communautés Dinka, Nuer et Murle dans l'État de Jongleï, les jeunes avaient manifesté un degré d'organisation remarquable. Tout indiquait que les combattants étaient réapprovisionnés en armes qui n'appartenaient pas à l'État et qu'il existait des voies de communication claires entre les combattants sur le terrain, les potentats locaux et les acteurs politiques dans la capitale. De même, les récentes tentatives de désarmer les civils au Soudan du Sud ont déclenché des tensions, voire des violences, les jeunes craignant que les campagnes de désarmement soient à motivation politique et appliquées de façon non uniforme d'une communauté à une autre.

27. En outre, les spécialistes des conflits ont observé que les lignes entre les milices communautaires et les groupes armés affiliés à des formations politiques au Soudan du Sud étaient fluides, les soldats en tenue participant parfois à des violences infranationales, mus par une diversité d'intérêts personnels et politiques. S'il existe souvent des signes avant-coureurs et manifestes d'éventuelles violences intercommunautaires et si les éruptions fluctuent au gré des saisons, l'inconstance des acteurs armés et le jeu complexe d'intérêts tant locaux que nationaux peuvent entraver la prévention ou la désescalade de la violence infranationale. Tout en étant influents au niveau infranational, le Gouvernement et les chefs de l'opposition ne contrôlent pas toujours totalement les éléments armés locaux qui commettent des actes de violence. En somme, il existe une fracture entre une stabilité et des progrès de plus en plus marqués, dans la capitale, et la dynamique du conflit, au niveau infranational. La violence politique n'a pas cessé depuis le cessez-le-feu de 2018 ; elle a simplement revêtu de nouvelles formes. Les causes profondes de la violence n'ont pas été réglées et il est donc probable que le degré élevé de violence infranationale persistera dans les mois et les années à venir.

C. Négociations politiques par la violence

28. L'Accord de paix revitalisé a créé un espace de dialogue politique et pacifique constant, au Soudan du Sud. Néanmoins, les parties au conflit traitent souvent les accords et les alliances politiques comme des arrangements provisoires ou intérimaires qui peuvent être renégociés pour améliorer une situation personnelle. La violence ou les menaces de violence font partie du marchandage politique. Dans ce système, les partis tentent de tirer un avantage militaire afin d'obtenir des nominations politiques et d'accéder aux recettes nationales pour leur enrichissement individuel et celui de leur communauté.

29. Comme l'ont noté les responsables de la MINUSS et les analystes des conflits, ces dynamiques entravent la pérennisation et l'application des accords de paix. Elles peuvent également entraîner le fractionnement des groupes armés, tandis que de nouveaux chefs s'en séparent et incitent à de nouvelles violences pour accroître leur pouvoir de négociation en vue de nominations politiques. Il existe toujours une menace réelle de voir les alliances politiques actuelles se dénouer et les groupes armés se scinder et instrumentaliser la violence pour renégocier des nominations politiques. En outre, au vu du statu quo actuel, les acteurs politiques continuent d'éprouver le besoin, pour continuer d'avoir voix au chapitre, de conserver des milices qui leur sont fidèles. Dans ce contexte, pour faire avancer l'application des accords de paix, il faut souvent demander à des protagonistes extérieurs d'exercer une pression considérable,

ce qui entraîne normalement des progrès marginaux plutôt que fondamentaux. Pour que la dynamique du conflit change radicalement, il faudrait que les parties s'engagent plus en avant.

D. Un secteur de la sécurité démesuré et dysfonctionnel

30. Selon les autorités sud-soudanaises, les forces militaires du pays comptent actuellement quelque 350 000 soldats. Depuis l'indépendance, le secteur de la sécurité a été au centre de l'appareil de l'État et absorbé la majeure partie des ressources et du budget officiel nationaux. Dans le budget 2019/2020, 13 % des dépenses publiques avaient été affectées à la sécurité, tandis que les services essentiels à la population avaient reçu des parts décroissantes du budget dont 5,6 % consacrés à l'éducation, 1,1 % aux soins de santé essentiels et 0,7 % au développement rural[3]. Les représentants de groupes de réflexion et d'organisations non gouvernementales ont fait observer qu'en réalité, des fonds d'un montant beaucoup plus élevé étaient consacrés à la sécurité que ceux inscrits au budget officiel. La taille même du secteur de la sécurité est problématique, car les dépenses relatives au maintien en l'état de l'armée ne sont pas viables.

31. Qui plus est, l'armée n'a jamais été une entité cohésive, fidèle à une structure de commandement unique. Après l'indépendance, la Déclaration de Djouba sur l'unité et l'intégration de l'Armée populaire de libération du Soudan et des Forces sud-soudanaises de défense du peuple du 8 janvier 2006 a permis de rassembler diverses milices sous la bannière d'une armée nationale. Des mesures ont été prises pour les transformer en une structure militaire unifiée et professionnelle, mais elles étaient disparates et n'ont pas abouti. Lorsque la guerre civile a éclaté, l'armée s'est scindée, selon les fractures ethniques existantes. Depuis 2011, le conflit a aggravé ces problèmes. La classe politique a recruté des milices homogènes d'un point de vue ethnique, qui ont été utilisées, de manière interchangeable, aux côtés des forces de sécurité nationales. Dans de nombreux cas, les autorités civiles nouvellement désignées n'ont pratiquement pas de contrôle sur les soldats déployés dans les zones relevant de leur juridiction.

32. Au chapitre II de l'Accord de paix revitalisé, les signataires doivent s'abstenir de recruter et de former de nouvelles forces. D'après la procédure énoncée, les hommes doivent se rassembler dans des zones de cantonnement dans les 30 jours suivant la signature de l'Accord, remplir les conditions requises et être démobilisés ou formés de nouveau, dans le cadre des forces unifiées nécessaires dans les huit mois. Malgré ces dispositions, l'équipe chargée de l'examen a noté que les parties au conflit avaient continué de recruter de nouveaux hommes, en leur faisant des promesses irréalistes quant à une intégration éventuelle dans le secteur de la sécurité formel, et avaient notamment procédé au recrutement forcé de jeunes. Du fait que la taille des factions militaires n'avait pas été certifiée au départ, la réforme du secteur de la sécurité a pour l'heure accentué le problème de l'appareil de sécurité démesuré.

33. En violation de l'Accord de paix revitalisé, les soldats rassemblés dans les zones de cantonnement n'ont pas reçu de nourriture, de logement ou d'accès à des soins médicaux adéquats. Les conditions dans les zones de cantonnement et les centres de formation seraient particulièrement défavorables aux femmes. La plupart des soldats ne se sont jamais rendus dans des zones de cantonnement. Une fois qu'ils le font, ils sont nombreux à en repartir, du fait des conditions en cours, ce qui ralentit les progrès de la réforme du secteur de la sécurité. Les autorités sud-soudanaises ont admis que

---

[3] Groupe de la Banque mondiale, *South Sudan Economic Update: Poverty and Vulnerability in a Fragile Environment* (Washington, février 2020), p 18.

les soldats déplacés des zones de cantonnement vers les sites d'entraînement n'avaient pas fait l'objet d'une vérification des antécédents stricte. Plus de deux ans après la signature de l'Accord, aucune force unifiée n'a été promue ou déployée. Les responsables sud-soudanais ont attribué ces retards à l'insuffisance des fonds externes consacrés à la réforme du secteur de la sécurité et au manque d'armes destinées aux soldats nouvellement formés. Les spécialistes des associations de la société civile, des groupes de réflexion et des organisations non gouvernementales ont constaté que le déficit de financement national et international constituait un sérieux obstacle, mais ont souligné que la réforme du secteur de la sécurité et le désarmement, la démobilisation et la réintégration avaient fondamentalement trait à la redistribution du pouvoir et que la principale entrave à ce stade était l'absence, entre les parties, d'accord et de stratégie commune quant aux objectifs et aux paramètres à mettre en place.

34. La Police nationale sud-soudanaise, créée en 2005, était en grande partie composée d'anciens membres de l'Armée populaire de libération du Soudan, qui ont été démobilisés de l'armée nationale ou réaffectés au service de police. Lorsque l'Accord de paix global était en vigueur, la réforme de la Police nationale sud-soudanaise a été négligée et les modestes mesures tentées après l'indépendance ont été révoquées au moment où la guerre civile a éclaté. L'armée nationale a absorbé la majeure partie du budget de l'État tandis que la police nationale manquait de ressources. La plupart des agents et des commissariats de police ne disposent pas des infrastructures et du matériel de base nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, tels que l'électricité, les formulaires pour l'enregistrement des délits et un espace sécurisé de stockage des dossiers. L'extorsion de faible ampleur par des policiers sous-payés est monnaie courante au Soudan du Sud, et la police nationale reste fortement militarisée dans certaines régions du pays. En outre, faute de compétences techniques et de professionnalisme en général, la police nationale n'a pas réussi à adopter une méthode de travail démocratique, à mener des enquêtes minutieuses et à traiter efficacement les affaires pour faire aboutir les poursuites judiciaires. Dans l'ensemble, ces problèmes ont entraîné une perte de confiance entre la Police nationale sud-soudanaise et la population locale.

35. De graves abus commis par le bureau de renseignement du secteur de la sécurité, le Service national de sécurité, ont été étayés, notamment les détentions arbitraires, les actes de torture et les exécutions extrajudiciaires[4]. Les interlocuteurs de l'équipe chargée de l'examen ont affirmé que les exécutions extrajudiciaires avaient diminué récemment, mais que les détentions arbitraires avaient fortement augmenté. Les responsables du Service national de sécurité s'en sont pris en particulier à ceux qui critiquaient le Gouvernement, notamment les représentants de la société civile et les journalistes. Dans l'Accord de paix revitalisé, une réforme de la loi sur le Service national de sécurité est envisagée, de manière à réduire les abus et l'autonomie de cet organe qui, au regard de la loi actuelle, est doté de pouvoirs considérables de surveillance, de perquisition et de saisie. La loi n'interdit pas la détention arbitraire ou la torture. Comme énoncé dans le Cadre d'orientation générale sur la réforme du secteur de la sécurité de l'Union africaine de janvier 2013, les réformes doivent s'étendre aux services de renseignement. Un débat fort nécessaire sur la réforme du Service national de sécurité était notoirement absent, lors des conversations sur la réforme du secteur de la sécurité.

36. Les parties prenantes ont souligné que les profonds déséquilibres et inégalités entre les sexes qui existent au niveau de la société se répercutent au niveau de toutes les forces organisées. Les quelques femmes faisant partie des forces de sécurité ne bénéficient pas du même traitement ou des mêmes ressources que leurs homologues

[4] S/2019/301, par. 41 à 66.

masculins. L'équipe chargée de l'examen a constaté également que les considérations de genre n'avaient pas été suffisamment prises en compte dans les aspects du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration ainsi que de la réforme du secteur de la sécurité, comme les modalités de démobilisation des non-combattantes ou des femmes armées qui avaient joué un rôle d'appui dans l'armée. De même, les femmes qui avaient dû s'associer à des groupes armés contre leur gré, notamment après un enlèvement, n'ont pas fait l'objet de l'attention requise. Tout d'abord, les données ventilées par sexe concernant les forces organisées sont rares, voire inexistantes, ce qui est problématique. D'après les parties prenantes, il n'est pas facile d'établir quelles sont les femmes qui doivent être considérées comme faisant partie des forces de sécurité aux fins du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration et de la réforme du secteur de la sécurité, compte tenu de l'éventail d'activités qu'elles ont menées, qui vont d'un simple rôle d'appui à une participation active au combat.

37. L'absence de stratégies et de processus cohérents dans la réforme du secteur de la sécurité et dans le désarmement, la démobilisation et la réintégration au Soudan du Sud est un important facteur d'insécurité. Les forces de sécurité, notamment les nouvelles recrues, restent souvent impayées pendant des mois d'affilée et survivent en dévalisant les civils et en extorquant de l'argent aux postes de contrôle. La réforme du secteur de la sécurité est une question éminemment politique. En l'absence de volonté réelle, de la part des autorités, de s'y attaquer, aucune assistance ne sera efficace. Afin d'exécuter les projets généraux de grande envergure liés à la réforme du secteur de la sécurité et au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, qui sont nécessaires au Soudan du Sud, il faudra une aide internationale. Cependant, du fait des retards que connaît la concrétisation des promesses faites en matière de réforme du secteur de la sécurité, énoncées dans l'Accord de paix revitalisé, et de l'incapacité du Gouvernement d'y consacrer des fonds, les donateurs ne font pas confiance au processus et hésitent à délier les cordons de la bourse. À cet égard, il faut savoir que l'un des principes fondamentaux du Cadre d'orientation générale sur la réforme du secteur de la sécurité de l'Union africaine susmentionné est l'appropriation nationale du processus de réforme du secteur de la sécurité. Comme constaté dans le Cadre, celle-ci ne saurait aboutir si le fardeau financier de la réforme est porté exclusivement par des acteurs externes.

E. Prolifération des armes légères et de petit calibre

38. Du fait de la lutte qu'il a menée pendant des décennies pour s'affranchir du Soudan et de la guerre civile qui a suivi, le pays est saturé d'armes légères et de petit calibre, qui concourent à l'insécurité. Tout au long de la lutte pour l'indépendance et de la guerre civile, les acteurs régionaux et internationaux ont fourni des armes et des munitions à des groupes armés non étatiques au Soudan du Sud. D'autres flux d'armes classiques et illicites ont rendu les armes légères et de petit calibre largement disponibles. Dans une étude réalisée en 2017 à l'intention du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de Small Arms Survey, il a été estimé que 232 000 à 601 000 armes à feu étaient aux mains de civils dans tout le pays[5]. Le nombre d'armes à feu détenues varie probablement d'un État à l'autre, mais d'après une autre étude réalisée en juin 2017, Saferworld a constaté que 80 % des ménages interrogés à Rumbek et Kuacjok en possédaient au moins une[6].

---

[5] Small Arms Survey, *National Small Arms Assessment in South Sudan* (Genève, 2017).

[6] Saferworld, « Communities tackling small arms and light weapons in South Sudan: lessons learnt and best practices », juillet 2018.

39. Bien que le Gouvernement ait récemment déclaré son intention de mener une campagne de désarmement civil à l'échelle nationale, les tentatives en la matière ont échoué, de nombreuses armes saisies étant remises en circulation. Des campagnes de désarmement inconstantes ont concouru à l'insécurité, exposant des civils sans défense aux attaques des communautés voisines, qui n'avaient pas été désarmées. Une tentative de désarmement de jeunes dans l'État de Ouarrap en août 2020 a fait des dizaines de morts lorsque les forces de sécurité gouvernementales ont échangé pendant plusieurs jours des coups de feu avec des jeunes. Selon les parties prenantes consultées par l'équipe chargée de l'examen, l'insécurité généralisée et les incertitudes entourant le processus de paix n'inciteront pas les civils à abandonner leurs armes de sitôt.

F. Causes socioéconomiques et environnementales profondes de la violence

40. La situation économique déjà catastrophique au Soudan du Sud s'est aggravée ces récents mois. La chute du cours du pétrole et les restrictions des échanges commerciaux résultant de la pandémie de COVID-19 ont entraîné une hyperinflation et la hausse des prix des produits de base. Par conséquent, les familles ont du mal à satisfaire leurs besoins fondamentaux. Le taux moyen d'inflation durant l'exercice 2020 est passé à 72,2 %, contre 63,6 % durant l'exercice 2019[7]. La dépréciation de la monnaie et la hausse des prix des denrées alimentaires sont particulièrement dévastatrices pour les civils qui se sont éloignés de plus en plus de l'agriculture de subsistance pour se tourner vers l'économie monétaire en raison de la perturbation violente de leurs moyens de subsistance pendant le conflit et de facteurs environnementaux. En particulier, une infestation de criquets pèlerins et de graves inondations pendant la saison des pluies de 2020 ont épuisé les ressources et mis à mal la résilience de la population. Les cycles de sécheresse et d'inondation contribuent également à des rivalités autour de ressources telles que les pâturages. Dans ce climat économique, il existe peu d'occasions financières en dehors du secteur de la sécurité et de la fonction publique, ce qui compliquera la réforme du secteur de la sécurité et l'action de désarmement, de démobilisation et de réintégration.

41. Au Soudan du Sud, de nombreuses communautés échangent également des vaches comme dot d'une future mariée. Pendant des années, l'augmentation du coût du bétail et la diminution de l'accès au cheptel ont favorisé les razzias, chez les jeunes, qui déclenchent parfois des cycles de raids de représailles et de violences intercommunautaires. Ces pratiques entraînent également des violences sexuelles et fondées sur le genre. Les femmes sont parfois enlevées lors de vols de bétail ou violées par des jeunes qui veulent éviter d'avoir à verser une dot car, dans ces circonstances, il est courant que les familles négocient un mariage entre la victime et le violeur, à une dot amoindrie, voire annulée. La crise économique a également poussé de nombreuses familles à marier leurs filles à un plus jeune âge, pour recevoir la dot en complément d'un revenu. Si une telle violence peut être enracinée dans des pratiques socioéconomiques et motivée par le gain personnel, cette dynamique accentue la vulnérabilité des jeunes à la mobilisation par des acteurs politiques, qui peuvent leur fournir les armes dont ils ont besoin pour voler du bétail, en échange d'un appui au cours d'opérations militaires.

---

[7] Groupe de la Banque mondiale, « South Sudan », Macro-Poverty Outlook nº 284 (Washington, octobre 2020).

G. Problèmes de gouvernance structurels

42. En 2018 et 2019, le Soudan du Sud était le pays d'Afrique qui figurait au dernier rang de l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale, qui traite de quatre aspects de la gouvernance : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques d'inclusion sociale et d'équité et la gestion du secteur public. Sur une échelle de 0 à 6, le classement général du pays selon l'indice d'évaluation est passé de 1,5 en 2018 à 1,3 en 2019[8]. Les parties prenantes qui étaient en contact avec l'équipe chargée de l'examen ont souligné que le Soudan du Sud souffrait d'une corruption généralisée, d'une mauvaise gestion économique et financière et d'un manque de transparence dans la manière dont les fonds publics étaient budgétisés et dépensés.

43. L'équipe chargée de l'examen a constaté un vaste écart entre la réalité de la gouvernance au Soudan du Sud et les normes établies pour le continent, dans les directives et instruments normatifs pertinents de l'Union africaine : l'Acte constitutif de l'Union africaine, la déclaration solennelle de juillet 2000 sur la conférence panafricaine sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique et son mémorandum d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, adopté à la réunion d'examen ministérielle de la Conférence, tenue en juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud), le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, en particulier la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique et économique et la gestion des entreprises de 2002 et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 à laquelle le Soudan du Sud est partie, dans lesquels il est unanimement admis que la bonne gouvernance est une condition fondamentale pour la paix, la sécurité et le développement politique et socioéconomique durable. En outre, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003 (que le Soudan du Sud a signée mais n'a pas ratifiée) engage les parties à adopter des lois, à créer des organes et à renforcer les mesures de contrôle pour prévenir la corruption des agents publics. Il est encourageant de constater dans la stratégie nationale de développement du Soudan du Sud, mise à jour en 2018, que les réformes de gouvernance, notamment la justice et la réconciliation, doivent être au centre de toute vision future pour le pays, tandis que les processus permettant de combattre la corruption et de combler les lacunes de la gouvernance sont énoncés dans l'Accord de paix revitalisé. Au chapitre IV notamment, le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé est prié d'examiner la législation régissant la Banque du Soudan du Sud en vue de sa restructuration, de recenser et d'enregistrer tous les prêts et contrats assortis de garanties ou adossés au pétrole, à des fins de transparence et de responsabilité, de renforcer la Commission de lutte contre la corruption, notamment en révisant la législation qui s'y rapporte et en nommant un responsable à sa tête, de désigner un vérificateur général national des comptes pour siéger à la Chambre nationale de l'audit et de mettre immédiatement en place bon nombre d'autorités de contrôle nouvelles, dont une chargée de la passation des marchés publics et de la cession des actifs et une autre des traitements et des rémunérations.

44. Les autorités sud-soudanaises ont informé l'équipe chargée de l'examen que des mesures avaient été prises pour commencer à s'attaquer aux problèmes de gouvernance et de corruption, notamment la formation d'un « groupe de gouvernance », au moyen duquel les acteurs compétents peuvent s'entretenir des réformes de la gouvernance, et le placement de conseillers internationaux au

---

[8] Groupe de la Banque mondiale, *CPIA Afrique, Évaluation des politiques et des institutions en Afrique – Sauvegarder le capital humain pendant et après la COVID*-19 (Washington, août 2020) ; Groupe de la Banque mondiale, *South Sudan Economic Update*.

Gouvernement et dans les institutions financières pour aider aux réformes. Un haut fonctionnaire sud-soudanais a indiqué que la corruption pouvait être combattue au moyen de la numérisation administrative et que les autorités étaient en contact avec des organismes internationaux pour s'entretenir de la manière dont cela pourrait se faire. Malgré ces mesures préliminaires, l'équipe chargée de l'examen a conclu que très peu de progrès avaient été accomplis concrètement par rapport aux engagements pris en matière de réformes financières et de gouvernance dans l'Accord de paix revitalisé. Certaines de ces réformes ont été reportées en attendant la constitution d'une nouvelle assemblée, dans le cadre de l'Accord, mais selon diverses parties prenantes internationales, il n'existerait pas de volonté politique de combattre la corruption. La mauvaise gouvernance, dont la corruption fait partie, est l'une des causes profondes du conflit au Soudan du Sud, à laquelle il faut remédier, afin d'obtenir une amélioration sur le plan de la sécurité et de permettre au Gouvernement de satisfaire certains des besoins les plus pressants de sa population, plutôt que de dépendre de manière indue de l'aide humanitaire internationale, ce qui n'est pas viable. Il faudra toutefois faire montre de prudence dans la lutte contre la corruption qui sera ardue, voire déstabilisante à court terme, étant donné que les acteurs politiques risquent de perdre l'accès à des ressources illicites dans un climat économique déplorable.

H. Ampleur des besoins humanitaires et de protection

45. Dans sa stratégie de développement national pour 2018-2021, le Soudan du Sud énonce six mesures stratégiques prioritaires interdépendantes, pour répondre aux besoins du pays. Elles visent notamment à créer des conditions propices au retour de plein gré des civils sud-soudanais déplacés et à leur réintégration, à garantir un accès sûr à une quantité de nourriture suffisante et nutritive, à rétablir et renforcer la prestation de services de base et à relever et entretenir les infrastructures de transport de base telles que les routes et les ponts.

46. Depuis le début de la guerre civile, la sécurité alimentaire n'a cessé de se dégrader. Avant 2013, quelque 1,5 million de personnes, soit 17 % de la population, étaient exposées à une insécurité alimentaire aiguë. À compter d'octobre 2020, elles étaient environ 6,48 millions, soit plus de la moitié de la population du pays, dont 1,7 million classées comme étant exposées à des niveaux « d'urgence » (niveau 4 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire). Les enfants et les femmes enceintes et allaitantes sont particulièrement exposés à la malnutrition. L'insécurité alimentaire au Soudan du Sud résulte en grande partie d'une action humaine. Du fait des cycles de violence et de déplacement, les familles ont du mal à cultiver la terre ou à faire des récoltes. Les soldats non payés ou sous-payés pillent régulièrement les rares réserves de nourriture dont disposent les civils. Les parties au conflit ont également délibérément détruit les récoltes et bloqué l'acheminement de l'aide humanitaire aux communautés qui, selon elles, étaient alignées sur leurs rivaux politiques, ce qui a amené le Conseil des droits de l'homme à conclure que les parties au conflit avaient utilisé la famine comme méthode de guerre[9].

47. L'insécurité alimentaire alimente des mécanismes d'adaptation et des décisions relatives à des moyens de subsistance qui sont néfastes et ont des retombées négatives sur les personnes et les familles, en particulier sur les femmes et les filles. Les familles décident parfois de soumettre les filles à un mariage forcé et précoce en échange du versement d'une dot et les femmes de monnayer des relations sexuelles pour garantir la survie de leur famille.

---

[9] A/HRC/45/CRP.3.

48. L’ampleur des déplacements à l’intérieur et à l’extérieur du pays reste considérable. Près de 4 millions de personnes ont été déplacées à la suite de la guerre civile. On estime à 2,2 millions le nombre de réfugiés dans les pays voisins et à 1,67 million le nombre de personnes déplacées à l’intérieur du pays. Des dizaines de milliers de personnes déplacées sont hébergées dans des sites de protection des civils dans les bases des Nations Unies. Ces sites ont été créés lorsque des personnes déplacées ont afflué dans des zones situées à l’intérieur et autour des bases des Nations Unies pour fuir les violences qui ont éclaté la première fois en 2013 et 2014, puis de nouveau en 2016. La population des sites de protection des civils a atteint son paroxysme en 2015, plus de 200 000 personnes étant réparties sur six sites, et a diminué progressivement depuis lors à la suite des retours spontanés, volontaires et assistés. À la fin d’août 2020, 167 954 personnes déplacées se trouvaient encore dans cinq sites de protection des civils. De septembre à novembre 2020, la MINUSS a reconverti les sites de protection des civils de Wau, de Bor et de Djouba en camps de personnes déplacées, les remettant à l’autorité du Gouvernement. Il incombera désormais principalement aux forces de sécurité nationales, plutôt qu’à la MINUSS, de protéger les civils dans les camps de déplacés.

49. Le déplacement à long terme dans les sites de protection a entraîné quelques changements fondamentaux au niveau de la société et une stratification sociale entre ceux vivant à l’intérieur et à l’extérieur des sites, notamment au niveau des relations femmes-hommes. En raison des différentes menaces à la sécurité auxquelles s’exposent les hommes et les femmes, les secondes quittent plus régulièrement les sites de protection que les premiers et assument dans de nombreux le rôle de soutien de famille. En certains lieux, les enfants vivant à l’intérieur des sites n’ont pas eu le même accès aux possibilités d’éducation que ceux vivant à l’extérieur et n’ont pas pu notamment se présenter aux examens nationaux requis pour l’obtention d’un diplôme et accéder à des niveaux d’enseignement supérieur.

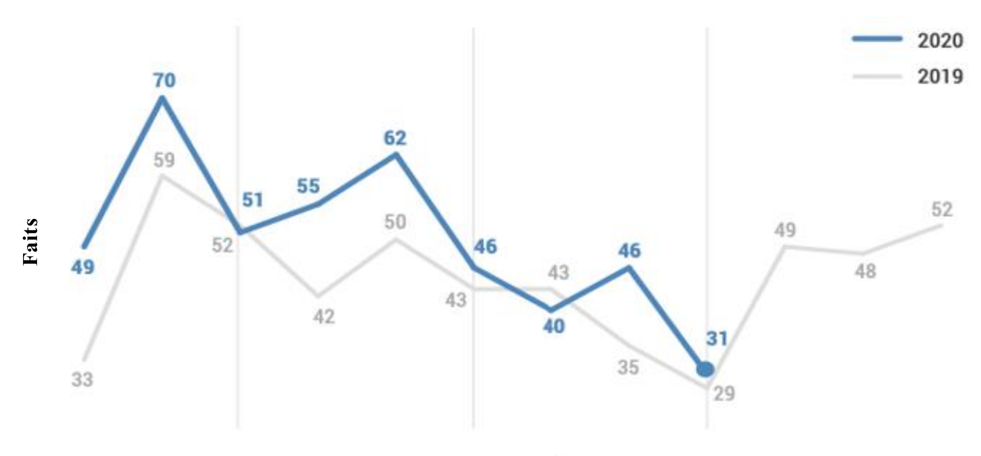
50. Le Soudan du Sud est partie à la Convention de l’Union africaine sur la protection et l’assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée à Kampala en octobre 2009, dans laquelle les signataires ont affirmé la responsabilité des États d’apporter des solutions durables concernant les personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays. Comme susmentionné, le fait de faciliter le retour de leur propre gré des personnes déplacées est l’une des priorités énoncées dans la stratégie nationale de développement du Gouvernement. En 2017, un cadre national visant des solutions durables pour les personnes déplacées a été élaboré. Néanmoins, les solutions durables concernant de nombreux civils déplacés restent hors d’atteinte. Selon les rapports d’organisations non gouvernementales internationales et les consultations avec des groupes de réflexion, le Gouvernement a, dans certains cas, tenté de manipuler les retours afin de répartir la population selon des considérations d’ordre ethnique, de façon avantageuse sur le plan politique.

51. Les organismes humanitaires ont confirmé qu’il faudrait une quantité importante d’aide humanitaire pour faciliter des solutions durables dans les années à venir. Les multiples cycles de déplacement, associés au fait que bon nombre de propriétaires fonciers n’ont pas de titres officiels pour prouver que la terre leur appartient ou à des modes de propriété foncière qui varient d’une communauté à l’autre, complexifient les questions de logement, de terre et de propriété. Les travailleurs humanitaires et les dirigeants de la société civile ont souligné que, dans certains cas, les acteurs militaires avaient occupé les habitations de personnes déplacées qui avaient fui vers les sites de protection, ce qui augmentait la menace directe à laquelle s’exposaient les civils qui tentaient de récupérer des terres ou des biens. Il faudra par conséquent appuyer de manière substantielle les procédures de règlement des contentieux liés au logement, à la terre et à la propriété, parallèlement à d’autres types d’assistance humanitaire, pour faciliter le mouvement et la

réintégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et réduire leur vulnérabilité. Les retours de réfugiés des pays voisins vers le Soudan du Sud peuvent accroître l'ampleur des besoins humanitaires à court terme, compte tenu du fait notamment que les services de base font défaut dans de nombreuses zones de retour éventuel. De plus, la reconversion de certains sites de protection des civils en camps de déplacés peut nécessiter des changements dans la manière d'allouer les fonds des donateurs et d'acheminer l'aide humanitaire.

52. Il est clair pour l'équipe chargée de l'examen que les acteurs humanitaires au Soudan du Sud se heurtent à de graves obstacles pour ce qui est d'acheminer l'aide. L'accès humanitaire est entravé par l'insécurité et les obstacles bureaucratiques, qui nuisent aux activités des organisations non gouvernementales nationales et internationales. Après la signature du cessez-le-feu et de l'Accord de paix revitalisé de 2018, l'accès humanitaire s'est amélioré. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a enregistré 535 restrictions d'accès en 2019, contre 760 en 2018[10]. Cependant, une fois examinées mois par mois, les restrictions d'accès en 2020 ont été à ce jour plus nombreuses qu'en 2019, excepté en juillet (voir figure II). En 2020, 51 % des restrictions d'accès comprenaient des violences contre les travailleurs humanitaires et, en septembre, 9 travailleurs humanitaires avaient été tués durant l'année 2020[11]. Nombre de ces attaques peuvent être attribuées à la montée de la violence infranationale et à la situation économique désespérée et risquent donc de se poursuivre si la situation économique et politique ne s'améliore pas.

Figure II
Faits liés à des restrictions d'accès (2019 et janvier à septembre 2020)



Janv. → Fév. → Mars → Avr. → Mai → Juin → Juill. → Août → Sept. → Oct. → Nov. → Déc.¶

53. Les intervenants humanitaires décident de l'acheminement de l'aide de manière impartiale, en fonction des besoins. Cependant, selon des rapports d'organisations non gouvernementales internationales et les consultations de l'équipe chargée de l'examen, les refus d'accès humanitaire font parfois partie de stratégies délibérées de la part d'acteurs politiques et militaires qui cherchent à manipuler la distribution des ressources. Les acteurs gouvernementaux peuvent directement et indirectement bénéficier de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Par exemple, si les acteurs humanitaires pourvoient aux besoins fondamentaux de la population, cela peut

---

[10] Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « South Sudan 2019 humanitarian access overview », fiche d'information, 18 février 2020.

[11] Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « South Sudan: quarterly humanitarian access snapshot, July to September 2020 », fiche d'information, 19 octobre 2020.

permettre au Gouvernement de consacrer son budget à d'autres activités, dont le financement de l'armée. Les personnalités politiques peuvent également s'attribuer le mérite des articles et des services dispensés par les intervenants humanitaires, les acteurs du développement et les soldats de la paix, gagnant ainsi en légitimité[12].

54. Il est essentiel de continuer de fournir une aide vitale aux civils sud-soudanais et il importe que les organisations internationales d'aide travaillent avec les acteurs nationaux pour veiller à ce que l'aide humanitaire et l'aide au développement soient conformes aux besoins sur le terrain. Les acteurs humanitaires et du développement peuvent atténuer les dommages qui pourraient résulter du renforcement des capacités et de la fourniture de ressources en faisant en sorte que l'aide se fonde sur une analyse du conflit. Entre autres précautions, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies sont responsables de la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes et doivent veiller à l'appliquer rigoureusement si elles fournissent un soutien aux forces de sécurité nationales afin de les protéger contre tout appui qui contribuerait involontairement à des violations des droits humains et du droit humanitaire international.

I. Persistance des violations des droits humains et règne de l'impunité, notamment en ce qui concerne la violence sexuelle liée au conflit

55. La Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud, qui a été créée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en décembre 2013 pour examiner les violations des droits humains et autres atteintes commises pendant la première année de la guerre civile, a étayé une série de violations graves. Elle a conclu en particulier qu'il était raisonnable de croire que certaines constituaient des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, notamment la torture, le viol et l'enrôlement forcé d'enfants. Elle a noté que les violences sexuelles et les exécutions extrajudiciaires étaient pratiquées de manière systématique et avec une extrême brutalité par toutes les parties au conflit[13]. Des centaines, voire des milliers de personnes, ont été tuées aux premiers jours des combats. La Division des droits de l'homme de la MINUSS et la Commission sur les droits de l'homme au Soudan du Sud, créée en 2016, ont confirmé des violations similaires constantes tout au long de la guerre civile. La Mission a constaté une campagne organisée de violence sexuelle dans l'État de l'Unité de septembre à décembre 2018. Comme susmentionné, les violations enregistrées par la MINUSS ont diminué en 2019 avant d'augmenter en 2020. Dans les consultations avec l'équipe chargée de l'examen, des responsables gouvernementaux ont contesté la validité des rapports de l'ONU et des organisations non gouvernementales internationales sur les violations des droits humains.

56. Quelques progrès ont été constatés concernant quelques questions relatives aux droits humains. En particulier, les acteurs politiques et militaires du pays ont publié des déclarations condamnant la violence sexuelle liée au conflit : en 2014, le Gouvernement a signé un communiqué conjoint avec l'ONU sur sa prévention et a élaboré en 2019 des plans d'action pour y remédier dans les forces militaires et de police. Le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition a également conçu un plan de travail pour s'y attaquer et a collaboré avec la MINUSS pour veiller à la formation du personnel militaire se trouvant parmi ses rangs

---

[12] Joshua Craze, « Displacement, access, and conflict in South Sudan: a longitudinal perspective », Conflict Sensitivity Resource Facility South Sudan, mai 2018.

[13] Rapport final de la Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud (15 octobre 2014, par. 358).

concernant la violence sexuelle liée au conflit. La question a également été prise en compte dans l'élaboration de supports de formation destinés aux forces unifiées. En septembre 2020, 13 soldats des Forces sud-soudanaises de défense du peuple ont été condamnés pour viol par une cour martiale à Yei. Ce progrès montre qu'il existe une certaine volonté politique de commencer à s'attaquer à la violence sexuelle liée au conflit. Cependant, ce type de violence ainsi que la violence sexuelle et fondée sur le genre continuent d'être commis par divers acteurs armés au Soudan du Sud, dans tous les lieux géographiques, généralement en toute impunité, dans le contexte de conflits politiques, de violences intercommunautaires et d'activités criminelles. L'équipe chargée de l'examen a également noté avec inquiétude que, malgré la volonté déclarée de réduire la violence sexuelle liée au conflit, certains responsables sud-soudanais ont nié totalement que de telles violations se soient produites ou en ont minimisé la gravité.

57. Les consultations avec des représentants de la société civile et d'organisations non gouvernementales ont également révélé que les personnes qui avaient subi des violences fondées sur le genre ou des violences sexuelles liées au conflit n'arrivaient pas à accéder à des prestations ou à recevoir des réparations, ce qui signifie que les femmes, les filles, les hommes et les garçons ne bénéficient comme il se doit de services médicaux, d'un soutien psychosocial ou d'un lieu protégé, le cas échéant. Les parties prenantes se sont dites inquiètes face à l'absence de démarche axée sur les personnes rescapées en cas de violence sexuelle et de violence fondée sur le genre. Les données sur la violence sexuelle et fondée sur le genre et la violence sexuelle liée au conflit sont extrêmement rares, du fait notamment de la réticence des personnes rescapées et des témoins à les signaler en raison de la stigmatisation à laquelle elles s'exposent, du non-respect par les agents de police de la confidentialité des données, des représailles contre les personnes qui les déclarent et de l'absence de services ou de recours disponible pour celles qui se manifestent.

58. Plus généralement, presque toutes les parties prenantes, notamment les autorités sud-soudanaises, ont admis qu'il existait au Soudan du Sud un climat généralisé d'impunité des actes criminels et des violations du droit international humanitaire et des droits humains. Le Gouvernement a accordé des amnisties aux auteurs de graves violations du droit international humanitaire. Des personnes qui auraient commis de graves violations des droits humains ont été nommées à des postes de haut rang au Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé. Bien que le système judiciaire dispose de certaines capacités, celles-ci et la portée des institutions judiciaires sont limitées. Dans de nombreuses régions du pays, les institutions judiciaires officielles faut défaut et, s'il en existe, elles manquent cruellement de ressources, comme les transports, les fournitures de bureau, le matériel et l'électricité. Les systèmes de droit écrit et de droit informel coexistent. Dans ces conditions, les systèmes de justice informels opèrent souvent en toute autonomie et bénéficient d'une plus grande estime et d'un plus grand soutien de la part du public, sans pour autant être totalement conformes aux droits humains reconnus au niveau international et peuvent notamment compromettre les droits des femmes et des filles. Les parties prenantes ont souligné que l'impunité et le manque d'accès à la justice alimentaient de nouveaux cycles de violence aux niveaux national et infranational, notamment de razzias de bétail et d'enlèvements, au niveau infranational.

59. Il existe des obstacles politiques considérables aux poursuites de plus grande envergure, notamment lorsque certaines personnes ont fait l'objet d'allégations répétées et crédibles. Comme indiqué à la section V du présent rapport, le Gouvernement a bloqué à plusieurs reprises les efforts visant à établir le Tribunal mixte pour le Soudan du Sud afin d'enquêter sur les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et autres violations graves du droit international et national et d'en poursuivre les auteurs, une exigence énoncée dans

l'Accord de paix revitalisé. La création du Tribunal mixte reste une mesure importante pour lutter contre l'impunité et amener le Soudan du Sud à se conformer à ses obligations juridiques internationales.

60. Comme l'ont expliqué les responsables de la MINUSS et de l'Union africaine, étant donné l'ampleur et la durée de la violence au Soudan du Sud, il est clair que le Tribunal mixte ne pourra pas traiter la grande majorité des violations qui ont été commises et que celles-ci devront l'être par le système judiciaire national et la Commission vérité, réconciliation et apaisement, décrite dans l'Accord de paix revitalisé. Les possibilités de justice sont plus facilement disponibles aux niveaux inférieurs, notamment par l'entremise des audiences foraines. Enfin, l'équipe chargée de l'examen a noté qu'un resserrement de la coordination entre les partenaires dans la lutte contre l'impunité contribuerait à augmenter la probabilité de réaliser des gains dans ce domaine.

J. Restriction des activités de la société civile

61. Les militants de la société civile au Soudan du Sud ont été maintes fois menacés et pris pour cible. Beaucoup ont fui le pays. Ceux qui sont restés subissent de graves restrictions à leur liberté d'expression. L'équipe chargée de l'examen a noté que les autorités surveillaient la publication d'articles dans la presse locale et intervenaient, restreignant la capacité de ces quotidiens d'enquêter sur les acteurs gouvernementaux et militaires en toute indépendance. De même, le Gouvernement continue de bloquer l'accès en ligne aux sites Web des médias qui publient des reportages critiques sur les événements au Soudan du Sud. Selon Human Rights Watch, 16 journalistes ont été détenus par le Gouvernement de janvier à septembre 2019 et deux journalistes internationaux ont été expulsés du pays pour avoir rendu compte de la corruption et des conflits[14].

62. Lors des consultations avec l'équipe chargée de l'examen, les dirigeants de la société civile et les défenseurs des droits humains ont souligné que, même si la sécurité s'était améliorée dans l'ensemble, la liberté d'expression et l'espace pour le journalisme et la défense des droits humains avaient continué de se rétrécir. Les lois nationales exigent la notification des réunions de plus de quatre personnes au Gouvernement qui doit les approuver, ce qui entrave les activités des acteurs de la société civile. L'équipe chargée de l'examen a été informée que, en particulier, les jeunes, les défenseurs des droits humains et les femmes qui œuvraient pour la paix avaient été menacés et intimidés par les autorités gouvernementales. Par exemple, les dirigeantes et les réseaux de femmes qui avaient essayé de sensibiliser à la violence sexuelle liée au conflit ou de se mobiliser en faveur de la concrétisation de la promesse du Gouvernement d'inclure 35 % de femmes dans le processus de paix ont été harcelés et pris pour cibles. En réponse à une manifestation pacifique de jeunes qui était prévue en mai 2019, plusieurs responsables ont fait des déclarations publiques dans lesquelles ils ont menacé la vie d'activistes qui choisissaient d'y participer[15]. La restriction des activités de la société civile et de la liberté d'expression constitue une réelle menace pour la pleine mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé, en particulier la tenue d'élections crédibles et inclusives.

---

[14] Human Rights Watch, *Rapport mondial 2020*, *Événements de 2019* (New York, 2020).

[15] Amnesty international, « Soudan du Sud. La répression des critiques par les autorités et leur campagne d'intimidation dépassent les frontières », 18 juillet 2019.

K. Gains limités en ce qui concerne la question des femmes et de la paix et de la sécurité et l'égalité des genres

63. Des progrès ont été effectués au Soudan du Sud en ce qui concerne les femmes et la paix et la sécurité. Les dirigeantes de partis politiques ou d'organisations de la société civile ont participé activement au processus de négociation de l'Accord de paix revitalisé et sont également signataires du document final. En 2018, plusieurs groupes de femmes ont participé au processus, notamment des représentantes du Gouvernement, de l'opposition, de la société civile et de la jeunesse. À titre de comparaison, un seul groupe affilié au Mouvement populaire de libération du Soudan avait participé aux débats en 2015. Plus récemment, en juin 2020, le Gouvernement a approuvé le plan national d'action relatif à l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité. La promulgation de lois pour réprimer les mutilations génitales féminines est une mesure importante et contribue largement au pilier prévention du programme lié aux femmes et à la paix et à la sécurité. Il faudrait cependant atteindre d'autres objectifs dans le cadre de ce programme, notamment la participation pleine, égale et réelle des femmes et la garantie de leurs droits et de leur protection.

64. L'Accord de paix revitalisé prévoit un quota de 35 % de femmes dans toutes les structures du gouvernement. Cette disposition pourrait transformer fondamentalement la situation des femmes et des jeunes filles, mais l'application des dispositions de l'Accord a été léthargique pour ce qui est des dispositions relatives aux questions de genre à tous les niveaux. Le pays compte une seule femme parmi les 10 gouverneurs, une femme parmi les cinq Vice-Présidents et cinq femmes parmi les 35 ministres. Les partis ne sont pas encore à la hauteur des engagements pris. Il importe non seulement que les femmes jouent un rôle dans l'administration, mais également que celles qui sont nommées au Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé représentent des circonscriptions et les besoins de leurs habitants, au niveau local. Si aucune solution n'est envisagée, cela compromettra les perspectives à long terme du processus de paix. Au-delà de l'Accord, le fait d'obtenir une participation réelle des femmes à la vie politique est une tâche particulièrement ardue, et il faut consacrer une attention urgente à la question et examiner attentivement les possibilités d'investir de manière à y remédier radicalement.

65. Les autorités nationales et les autres acteurs n'ont accordé que peu d'attention au pilier relatif à la prévention dans le programme lié aux femmes et à la paix et à la sécurité, en raison de la nécessité impérieuse de répondre aux préoccupations en matière de protection, de secours et de rétablissement. Le rôle essentiel que les dirigeantes et les réseaux de femmes jouent dans le règlement des conflits, l'alerte rapide et la médiation de la paix au niveau local reste largement méconnu et manque de soutien. Des acteurs internationaux ont principalement investi sur le plan de la protection physique, des services humanitaires et des activités de développement telles que les interventions d'urgence en matière de santé procréative. L'investissement dans les mesures préventives sera un exercice important, mais de longue haleine. Les parties prenantes ont noté qu'il faudrait dans ce cadre privilégier un moyen d'autonomiser les femmes, qui les place au centre en tant que décideuses, afin qu'elles éclairent et influencent l'issue de la protection. En outre, une action conjointe des organismes des Nations Unies est nécessaire pour apporter une réponse coordonnée et garantir des services comme la mise en place de lignes directes pour les victimes de violence fondée sur le genre, de cellules de crise, de mécanismes visant à éloigner les femmes et les filles des situations de violence, de programmes de réduction de la pauvreté offrant d'autres solutions aux mécanismes d'adaptation négatifs et aux moyens de subsistance risqués, et diverses interventions communautaires visant à modifier les comportements et les normes sociaux. Les

femmes et les filles sud-soudanaises continuent d'être exposées aux multiples effets physiques, sociaux, économiques et psychiques du conflit, car elles ont du mal à assurer leur subsistance, et à des menaces à leur sécurité physique et intégrité corporelle. La COVID-19 n'a fait qu'accentuer tous ces problèmes.

III. Possibilités offertes par le processus de paix en cours

A. L'Accord de paix revitalisé

66. Comme indiqué plus haut, l'Accord de paix revitalisé a eu le mérite de rallier la plupart des partis politiques dans le pays au processus de dialogue en cours et de les amener, du moins théoriquement, à s'entendre sur les moyens d'aller de l'avant. Le texte de l'Accord prévoit un plan de route en vue d'un changement durable dans le pays. Le chapitre I comporte des dispositions sur les nominations politiques de haut niveau que chaque partie recevra au sein du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé. Les parties se sont engagées à veiller à ce que les femmes occupent 35 % des postes et à nommer également des jeunes. Ce chapitre comporte également une section sur la réforme du système judiciaire, établit une procédure régissant la rédaction d'une nouvelle constitution et présente les organes compétents et les lois et procédures applicables en vue de la tenue d'élections à la fin de la période de transition.

67. Les conditions du cessez-le-feu entre les parties et les procédures applicables en matière de cantonnement, de formation et de réunification des forces de sécurité sont exposées dans le chapitre II. Celui-ci ne comporte pas de plan détaillé concernant l'avenir des forces de sécurité, mais prévoit la reconstitution d'un conseil d'examen de la défense stratégique et de la sécurité dans lequel les femmes, les jeunes et la société civile seront représentés, et qui procédera à des évaluations stratégiques de la sécurité et fixera de grandes orientations pour l'avenir du secteur.

68. Au chapitre III de l'Accord de paix revitalisé, les parties conviennent des principes applicables à la fourniture de l'aide humanitaire, y compris l'accès sécurisé des acteurs humanitaires aux populations dans le besoin et le droit des personnes déplacées à la protection physique ainsi qu'au retour en toute sécurité et dans la dignité. Le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé est tenu de réviser la législation nationale régissant l'activité des organisations non gouvernementales afin de l'aligner sur les meilleures pratiques internationales et un Fonds spécial pour la reconstruction est créé dans lequel le Gouvernement devrait déposer 100 millions de dollars par an pendant la période de transition.

69. Un plan de route est prévu au chapitre IV pour l'amélioration de la gestion économique, environnementale et financière, y compris la révision des lois, et pour le renforcement des organes de contrôle existants et la création de nouveaux. Selon le chapitre V, le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé est tenu d'élaborer une loi portant création d'une Commission vérité, réconciliation et apaisement, d'un Tribunal mixte pour le Soudan du Sud et d'une Autorité d'indemnisation et de réparation comptant 35 % de femmes.

70. En outre, l'Accord de paix revitalisé crée une structure de coopération avec des organismes internationaux, y compris un organisme de surveillance du cessez-le-feu, le Mécanisme de vérification et de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité, et la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée, qui relève de l'IGAD, afin de surveiller l'application de l'Accord.

71. Comme le prévoit l'Accord de paix revitalisé, le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé a été formé au niveau national et compte un président, plusieurs vice-présidents et des ministres. Le parlement actuel, qui date d'avant l'Accord, doit encore être dissous et reconstitué et, mis à part neuf gouverneurs déjà désignés, il n'avait toujours pas été procédé aux nominations au niveau local lorsque l'équipe chargée de l'examen a étudié la question. Un dialogue sur les nominations était en cours pendant la période considérée et les parties prenantes ont fait savoir qu'un compromis sur cette question était possible. Un accord a été conclu en dehors du cadre de l'Accord sur la question litigieuse du nombre d'États que devrait compter le pays : les parties sont tombées d'accord pour revenir à 10 États et trois nouvelles zones administratives. L'Accord n'a été appliqué qu'en partie malgré la fermeté de ses dispositions. Comme susmentionné, l'accent a été mis sur les nominations politiques et le partage du pouvoir entre les élites plutôt que sur la rédaction d'une nouvelle constitution, le renforcement des mécanismes de contrôle et la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle.

72. Selon certaines autorités sud-soudanaises, l'application de l'Accord de paix revitalisé avançait normalement et les dispositions des chapitres I et II devaient être appliquées en priorité pour que celles des autres chapitres puissent l'être aussi. Un haut fonctionnaire a fait observer que les parties avaient appliqué les dispositions qui ne nécessitaient pas d'apports financiers importants, mais que leur capacité d'appliquer l'Accord dans son intégralité étaient limitées en raison de la crise économique qui frappait le pays et de l'insuffisance du financement apporté par les acteurs internationaux. Diverses autres parties prenantes ont critiqué le manque d'engagement des parties, disant que les donateurs internationaux n'engageraient pas de ressources financières en faveur de l'exécution de l'Accord sans preuve plus manifeste d'une volonté politique en ce sens et à moins que le Gouvernement lui-même n'apporte davantage de fonds. Les spécialistes des conflits ont fait observer que les réformes supplémentaires opérées dans le cadre de l'Accord, y compris les dispositions clefs transférant le pouvoir aux États, risquaient de se heurter à une forte résistance de la part de la coalition Mouvement-Armée populaire de libération du Soudan au pouvoir, qui pouvait perdre une certaine influence et un contrôle lucratif sur les ressources à l'occasion du transfert des pouvoirs.

73. Bien que l'Accord de paix revitalisé couvre un large éventail de questions, ce n'est qu'un élément du processus de paix, qui est plus large. Un plan de route plus complet est nécessaire, notamment pour les processus de réforme du secteur de la sécurité et de désarmement, démobilisation et réintégration, et des efforts supplémentaires devront être faits pour s'attaquer aux causes profondes de la violence dans le pays. L'adoption de programmes visant à décentraliser le dialogue, à atténuer les conflits, à promouvoir la cohésion sociale et à faciliter le développement au niveau des États, des comtés et des payams pourra être utile à cet égard.

B. Dialogue national

74. Le dialogue national a été établi par le Gouvernement sud-soudanais et est mis en œuvre parallèlement à l'Accord de paix revitalisé. Des inquiétudes ont été exprimées quant à l'intention initiale qui a motivé son établissement, mais il a offert l'occasion bienvenue d'associer les communautés locales que les élites politiques avaient dressé les unes contre les autres. En outre, il a permis aux communautés de retisser des liens sociaux et de débattre de la façon d'appliquer les vastes engagements énoncés dans l'Accord. Le dialogue consiste en un cycle de consultations populaires suivi de trois conférences régionales et d'une conférence nationale, laquelle s'est tenue en novembre 2020. Le dialogue et la conférence nationale ont donné lieu à

l'établissement de documents finaux de portée générale. Un rapport résumant les différentes étapes est attendu pour la mi-décembre 2020.

75. Les responsables de la MINUSS, les représentants de la société civile et les experts internationaux ont appelé l'attention de l'équipe chargée de l'examen sur certains aspects du dialogue national qui leur semblaient problématiques. Bien que tous les comtés du pays, sauf deux, aient été inclus dans le processus, les réunions ont été largement limitées aux zones urbaines et périurbaines et n'ont pas atteint le niveau local. Les femmes étaient représentées au sein du comité directeur du dialogue, mais n'étaient pas suffisamment nombreuses. Les efforts faits pour rendre le dialogue plus inclusif sur le plan politique ont été partiellement couronnés de succès, plusieurs partis politiques ayant rejoint le processus en cours de route. Toutefois, le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition et les groupes armés non signataires ont joué un rôle limité et ont continué d'exprimer des réserves sur le processus. En outre, le comité directeur aurait compté des partisans de la ligne dure et des alliés politiques proches du Président, ce qui aurait limité la capacité des participants de s'exprimer librement sans crainte de représailles. Les communautés participantes n'auraient pas non plus reçu beaucoup d'informations en retour depuis le début du dialogue et le risque existait qu'elles deviennent sceptiques ou s'en désintéressent.

76. Malgré tout, les citoyens se sont servis du dialogue national pour exprimer leurs doléances et donner leur avis sur l'orientation future du pays. Les participants ont dit qu'ils appuyaient les efforts visant à mettre fin à la violence dans le pays, qu'ils étaient favorables à l'investissement des revenus du pétrole dans le secteur agricole, à l'amélioration de la gestion financière et à l'élimination de la corruption, ainsi qu'à la constitution d'une armée professionnelle, équilibrée sur le plan régional et diversifiée sur le plan ethnique qui reflèterait la nature même du pays. Ils ont également approuvé la notion de fédéralisme, l'augmentation des ressources allouées aux administrations des États fédérés et l'établissement d'une répartition claire des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les groupes de défense des droits des femmes se sont servis du dialogue national pour sensibiliser la population à l'égalité des genres au niveau local tout en continuant à faire pression et à plaider en faveur d'une participation plus marquée des femmes au processus politique.

77. Le dialogue national, en tant que processus de paix parallèle, s'est déroulé en marge de l'application de l'Accord de paix revitalisé et a permis de régler divers problèmes. De nombreuses parties prenantes consultées par l'équipe chargée de l'examen avaient intérêt à ce que les recommandations formulées se traduisent par des mesures concrètes et éclairent directement les mécanismes de mise en œuvre de l'Accord, tels que la rédaction de la constitution et la détermination de l'orientation et des modalités de la Commission vérité, réconciliation et apaisement. Les autorités publiques sud-soudanaises étaient largement d'accord sur le fait que les résolutions et les recommandations issues du dialogue national devraient éclairer la procédure d'élaboration de la constitution. Compte tenu des préoccupations exprimées concernant la nature inclusive du dialogue et l'importance d'une adhésion continue à la paix au niveau local, on pourrait envisager une phase supplémentaire consacrée à la tenue de consultations de suivi visant à permettre à des segments de la population et à des acteurs politiques insuffisamment représentés jusque-là de participer. La mise en place de comités de paix locaux ouverts à tous pourrait favoriser un dialogue continu, l'idée étant d'instaurer la confiance entre les communautés et les acteurs politiques, comme cela a été le cas avec le processus de négociation multipartite lancé en Afrique du Sud en avril 1993. Grâce à l'engagement accru de la MINUSS, des acteurs concernés du système des Nations Unies, de la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée, de l'IGAD et de l'Union africaine, le processus de paix

serait en phase avec l'application de l'Accord et la participation des groupes de femmes aux efforts de dialogue serait encouragée.

C. Préparation au niveau local et capacités en faveur de la paix

78. De nombreux interlocuteurs de l'équipe chargée de l'examen ont souligné que la population sud-soudanaise était épuisée par la guerre, qu'elle souscrivait largement à l'action de paix et qu'elle était désireuse d'avoir des possibilités de reconstruire et de tirer profit des dividendes de la paix. Une enquête de perception du processus de paix menée auprès des civils en 2018 par une coalition d'organisations de la société civile a révélé que les vues concernant certaines dispositions données de l'Accord de paix revitalisé variaient selon la région, l'ethnie et le genre, mais que les civils soutenaient massivement les mesures punitives contre les parties qui violaient l'accord de cessation des hostilités et les dispositions de base de l'Accord de paix[16]. Une enquête de perception plus récente menée par la MINUSS au premier trimestre de 2020 a montré elle aussi que les civils étaient ouverts aux efforts de paix. L'opinion publique en faveur de la paix est un facteur important que les acteurs internationaux et régionaux peuvent exploiter pour tenir les acteurs politiques responsables de l'application des dispositions adoptées.

79. L'équipe chargée de l'examen a également pris note de l'existence de pratiques et de mécanismes locaux de règlement des conflits qui pouvaient appuyer les efforts de paix. Les institutions locales sont particulièrement faibles et l'autorité des responsables locaux a été menacée par les déplacements et des années de conflit au cours desquelles des acteurs armés s'en sont pris directement à eux, mais il existe aussi des exemples concrets de négociations et d'accords de paix locaux, y compris l'action de réseaux dirigés par des femmes, qui peuvent être mis à profit. Les artisans de la paix consultés par l'équipe chargée de l'examen ont souligné qu'à court terme, les accords de paix locaux pouvaient améliorer la confiance et prévenir, voire réduire, le degré de violence. À moyen terme, ils pouvaient être transposés à plus grande échelle.

D. Obligations internationales

80. En tant qu'État membre de l'ONU et de l'Union africaine, le Soudan du Sud est censé défendre les principes fondamentaux adoptés par ces organisations. Plus précisément, le Soudan du Sud est partie à un certain nombre d'instruments qui s'attaquent aux problèmes alimentant les cycles de violence dans le pays, notamment les violations des droits humains, l'impunité et la mauvaise gouvernance. À cet égard, il convient de mentionner la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée en 1981, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée en 1984, la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989, ainsi que la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée en 2009. Ces instruments donnent l'occasion d'opérer des changements si les acteurs régionaux, continentaux et internationaux s'engagent de manière cohérente et franche auprès du Gouvernement et des autres parties prenantes pour les exhorter à les appliquer, tout en intégrant les engagements qu'ils contiennent dans leurs politiques et programmes de soutien. Parallèlement, des efforts concertés sont nécessaires pour encourager le Soudan du Sud à adhérer à d'autres instruments,

---

[16] Forum de la société civile du Soudan du Sud, « *Revitalizing peace in South Sudan: citizen perceptions of the peace process* », novembre 2018.

en particulier ceux adoptés dans le cadre de l'Union africaine, compte tenu de leur pertinence pour le pays. Il s'agit notamment du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration et de la charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

IV. Participation des acteurs régionaux et internationaux

81. La plupart des avancées majeures réalisées dans le processus de paix au Soudan du Sud sont le résultat de la participation constructive des acteurs régionaux. La mobilisation des pays voisins, en particulier de l'Éthiopie, du Kenya, de l'Ouganda et du Soudan, a joué un rôle essentiel dans la négociation de l'Accord de paix revitalisé et l'établissement de sa version définitive. L'Union Africaine a appuyé le processus de paix dirigé par l'IGAD. Toute nouvelle avancée dans le processus de paix au Soudan du Sud est étroitement liée à l'engagement continu, constructif et coordonné des acteurs régionaux et internationaux. À cet égard, le Kenya, lorsqu'il rejoindra le Conseil de sécurité en tant que membre non permanent en 2021, pourrait grandement contribuer à faciliter un engagement international accru en faveur du processus de paix. L'IGAD, l'Union africaine et l'ONU apportent chacune, individuellement, une contribution essentielle au processus de paix, mais une mobilisation collective et coordonnée axée sur une stratégie claire tenant compte de l'avantage comparatif que présente chacun de ces acteurs renforcera considérablement leur efficacité.

A. Rôles des principaux acteurs régionaux et internationaux et avantages comparatifs de leur action au Soudan du Sud

1. L'Autorité intergouvernementale pour le développement

82. En tant que principale médiatrice et garante de l'Accord de paix revitalisé, l'IGAD maintient un dialogue étroit avec le Gouvernement sud-soudanais et d'autres parties prenantes dans le cadre de divers arrangements. Premièrement, par l'intermédiaire du Mécanisme de vérification et de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité, chargé, au titre du chapitre II de l'Accord, de surveiller, vérifier et signaler les violations du cessez-le-feu. Deuxièmement, par l'intermédiaire de la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée, entité qui présente régulièrement des exposés et des rapports aux chefs d'État et de gouvernement de l'IGAD. En application du chapitre VII de l'Accord, la Commission mixte est chargée de contrôler et de superviser la mise en œuvre dudit Accord, notamment d'examiner le mandat et les tâches du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé et le respect par les parties des délais et du calendrier de mise en œuvre convenus. En cas d'insuffisances graves, elle est tenue de recommander au Gouvernement provisoire les mesures correctrices appropriées. Par ailleurs, l'IGAD a nommé l'Ambassadeur Ismail Wais Envoyé spécial pour le Soudan du Sud ; elle l'a chargé de coordonner le processus de négociation et de mise en œuvre de l'Accord et a établi un bureau de liaison diplomatique à Djouba pour l'aider dans son travail et appuyer la Commission mixte. L'Envoyé spécial de l'IGAD, le Mécanisme de vérification et de surveillance et la Commission mixte disposent tous de conseillers pour les questions de genre chargés

de veiller à ce que le genre soit pris en compte dans les activités de médiation, de suivi et de mise en œuvre.

83. Tout au long de 2019 et au début de 2020, l'IGAD s'est entretenue régulièrement avec les parties à l'Accord de paix revitalisé. En 2019 et au début de 2020, elle a organisé six réunions au niveau des chefs d'État et de gouvernement et au niveau ministériel. Elle joue un rôle moindre au Soudan du Sud depuis l'établissement du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé au début de 2020. Les spécialistes des conflits et certaines parties prenantes du Gouvernement sud-soudanais ont noté que la pression exercée par l'IGAD pour que les parties aillent de l'avant avec la mise en œuvre très retardée d'autres aspects de l'Accord et le suivi des questions structurelles à plus long terme avait été limitée. Ils ont mentionné les nouvelles difficultés internes et régionales qui, selon eux, pouvaient diminuer l'attention que la région portait au processus de paix au Soudan du Sud et entravaient sa capacité de dialoguer activement et d'exercer des pressions lorsque cela était nécessaire. Certains des interlocuteurs de l'équipe chargée de l'examen ont ajouté que la pression exercée n'était pas unilatérale, car le contexte géopolitique global conférait aux autorités sud-soudanaises une capacité d'action qui pouvait servir à contrebalancer la pression régionale ou à en réduire les effets.

84. Les représentants des États membres de l'IGAD qui ont été en relation avec l'équipe chargée de l'examen ont renouvelé l'engagement de leurs pays, individuellement et collectivement, de continuer à appuyer les efforts de paix, soulignant que la paix au Soudan du Sud était étroitement liée à la paix dans leur propre pays. L'IGAD a une grande légitimité pour ce qui est de la mise en œuvre et le fait qu'elle soit composée d'acteurs régionaux entretenant des relations étroites avec les acteurs politiques sud-soudanais renforce son influence.

85. Par l'intermédiaire du Mécanisme de vérification et de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité, l'IGAD dispose également d'une présence sur le terrain lui permettant de surveiller le cessez-le-feu. Cependant, elle ne dispose ni du personnel ni des capacités nécessaires pour mener un dialogue politique au niveau infranational. En outre, l'équipe chargée de l'examen a fait observer que le manque de financement apporté par les pays de la région pour appuyer les activités des organismes régionaux comme la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée et le Mécanisme de vérification et de surveillance, ainsi que de l'Envoyé spécial, pouvait nuire à leur efficacité et compromettre l'appropriation, par la région, du processus de paix. Les parties prenantes pensent que la MINUSS, et l'ONU dans son ensemble, en collaboration avec l'Union africaine et les autres parties prenantes, peuvent et doivent engager le dialogue avec la région concernant ces difficultés, tout en appuyant davantage les structures régionales existantes et en contribuant à la mobilisation des ressources.

2. L'Union africaine (y compris le Comité ad hoc de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan du Sud)

86. La participation de l'Union africaine, qui est aussi garante du processus de paix, revêt diverses formes. Depuis le début du conflit, le Soudan du Sud est régulièrement à l'ordre du jour des sommets du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Le Conseil a effectué des visites annuelles sur le terrain au Soudan du Sud. Dans un communiqué de septembre 2020, il a encouragé les parties sud-soudanaises à respecter les engagements pris au titre de l'Accord de paix revitalisé, s'est dit préoccupé par les restrictions d'accès imposées à la MINUSS, a demandé à toutes les parties de faciliter l'action de la Mission et des acteurs humanitaires, a manifesté son inquiétude devant le retrait prévu des forces de la Mission des sites de protection des civils et a encouragé l'équipe de pays des Nations Unies et les organismes

humanitaires internationaux à veiller à ce que des mesures d'atténuation efficaces soient mises en place.

87. En 2015, le Conseil de paix et de sécurité a créé le Comité ad hoc de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan du Sud, qu'il a chargé de coordonner l'ensemble des efforts faits par l'Union africaine concernant le processus de paix. Le Comité est composé de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, du Nigéria, du Rwanda et du Tchad. Depuis sa création, il a organisé plusieurs réunions, notamment en juillet 2018 au niveau des chefs d'État et de gouvernement et en juillet et novembre 2019 au niveau ministériel. Il a été décidé que les ministres du Comité se rendraient au Soudan du Sud pour encourager les parties prenantes à constituer le Gouvernement provisoire et à s'acquitter de leurs engagements. Toutefois, la visite n'a pas eu lieu. Il n'empêche que le Président de l'Afrique du Sud, Cyril Ramaphosa, qui préside le Comité, a dépêché son vice-président au Soudan du Sud et dans les pays voisins à plusieurs reprises en 2019 et 2020 pour mettre l'accent sur le soutien continu apporté par le continent au processus de paix. Dans l'ensemble, le Comité a joué un rôle plutôt limité. Certains membres ont une ambassade à Djouba qui peut participer activement aux efforts de paix, mais ce n'est pas le cas de trois des cinq membres, ce qui constitue un obstacle sérieux – mais pas insurmontable – à un dialogue continu.

88. En ce qui concerne la reconstruction et la stabilisation, l'Accord de paix revitalisé prévoit que l'Union africaine nommera un membre au conseil du Fonds spécial pour la reconstruction (chapitre III)[17] et convoquera une conférence d'annonce de contributions sur l'aide humanitaire et la reconstruction au Soudan du Sud, conjointement avec le Gouvernement et l'ONU. La Commission de l'Union africaine a depuis consulté les autorités sud-soudanaises et déterminé les domaines dans lesquels l'Union africaine pourrait appuyer la reconstruction et la stabilisation après le conflit. L'Union africaine prévoit d'organiser une réunion en ligne pour examiner les domaines d'intervention proposés, en collaboration avec les autorités gouvernementales et le Comité. L'équipe chargée de l'examen a noté que l'IGAD s'était déclarée prête à coordonner ses efforts dans ce domaine avec l'Union africaine. En outre, le chapitre I de l'Accord de paix revitalisé prévoit que l'Union africaine jouera un rôle essentiel aux côtés de l'ONU pour ce qui est d'appuyer la mise en place et le bon fonctionnement d'une Commission électorale nationale reconstituée. La Commission de l'Union africaine soutient également la mise en place de mécanismes de justice et de réconciliation, comme il est indiqué au chapitre V de l'Accord et précisé ci-dessous. Elle contribue en outre au processus de paix global en tenant des réunions ordinaires avec les parties prenantes sud-soudanaises à Addis-Abeba et son bureau de liaison à Djouba.

89. L'équipe chargée de l'examen a consulté divers organismes spécialisés de l'Union africaine afin de recueillir des informations sur les activités qu'ils menaient à l'appui du processus de paix au Soudan du Sud et de déterminer ce qu'ils pourraient faire de plus. À cet égard, elle a noté que compte tenu de sa légitimité en tant qu'institution africaine, du dialogue direct qu'elle entretenait avec les États membres de l'Union africaine et les mécanismes de signalement et de surveillance connexes, et de sa capacité de se prononcer publiquement sur les droits de la personne et d'autres questions connexes, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pouvait jouer un plus grand rôle, comme il ressortait de la déclaration à la presse publiée en novembre 2019. L'équipe chargée de l'examen a été informée que ladite Commission était en train d'élaborer une note d'information visant à clarifier certaines difficultés rencontrées dans l'application des différents éléments du

[17] Voir Accord de paix revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, par. 3.2.1.

chapitre V, qui pourrait aider à recenser des possibilités de coopération et de coordination avec la MINUSS sur les mécanismes de justice transitionnelle.

90. Le Soudan du Sud n'a pas encore adhéré au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, dont le mandat a été élargi en 2018 pour mieux faire le lien entre gouvernance et paix, mais le Mécanisme pourrait aider le pays à recenser les vulnérabilités structurelles, à mettre en commun les expériences et les meilleures pratiques, et à évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités pour favoriser la bonne gouvernance politique et économique. De même, le Conseil consultatif de lutte contre la corruption mis en place par l'Union africaine pourrait aider à promouvoir et à encourager l'adoption des mesures et décisions nécessaires pour lutter contre la corruption. En consultation, si nécessaire, avec les membres concernés de l'équipe de pays des Nations Unies, la Mission pourrait examiner des moyens de coopérer et de se coordonner avec ces institutions et tirer parti de leurs avantages comparatifs en vue de l'instauration d'une paix durable au Soudan du Sud.

91. Diverses parties prenantes ont déclaré à l'équipe chargée de l'examen qu'une participation plus nette de l'Union africaine et de ses États membres était nécessaire pour faire progresser le processus de paix au Soudan du Sud. Certains interlocuteurs ont laissé entendre que la mobilisation de l'Union africaine en faveur du Soudan du Sud avait été limitée par la flambée de COVID-19, entre autres, ainsi que par le fait que l'Union africaine, conformément au principe de subsidiarité, s'en remettait à l'IGAD en tant que chef de file régional au titre de l'Accord de paix revitalisé. Les acteurs régionaux ont également fait savoir à l'équipe chargée de l'examen que le rôle politique global de l'Union africaine et sa capacité de soutien étaient entravés par des problèmes de ressources et par la présence limitée de représentants du corps diplomatique des pays de l'Union africaine à Djouba et en dehors. Par conséquent, comme l'IGAD, l'Union africaine est dotée d'un mandat clairement défini pour ce qui est d'instaurer le dialogue et de faire pression sur les acteurs politiques, mais n'a pas encore exploité pleinement ce potentiel.

3. Institutions financières

92. La Banque africaine de développement a un bureau à Djouba. Elle a approuvé la version provisoire actualisée du document de stratégie de pays pour le Soudan du Sud en mai 2019. Au cours de la période 2019-2021, elle prévoit d'investir environ 85,4 millions de dollars de dons pour financer des projets d'investissement et fournir une assistance technique. La stratégie de pays met l'accent sur le renforcement des capacités de l'État et le développement des infrastructures. Selon cette stratégie, une plus grande attention doit être accordée aux causes profondes de la précarité au moyen d'une gestion des ressources naturelles plus transparente.

93. En novembre 2020, le Fonds monétaire international a approuvé sa première opération de prêt en faveur du Soudan du Sud depuis que le pays est devenu membre du Fonds en 2013. Le décaissement de 53,2 millions de dollars vise à alléger l'aggravation de la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19. La Banque mondiale a financé des projets de développement et de secours au Soudan du Sud depuis qu'il a rejoint l'institution, après avoir accédé à l'indépendance. Plus récemment, elle a approuvé une subvention de 45 millions de dollars pour améliorer l'accès des citoyens aux infrastructures de base et renforcer les institutions communautaires.

4. La troïka, l'Union européenne et d'autres acteurs internationaux

94. Ensemble, les États-Unis d'Amérique, le Royaume de Norvège et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord constituent la troïka qui a participé de près à la négociation de l'Accord de paix global entre le Gouvernement de la

République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan, et qui a soutenu le Soudan du Sud après son indépendance. Les membres de la troïka ont nommé des envoyés spéciaux pour le Soudan du Sud et, dans une certaine mesure, ont coordonné leur engagement politique en publiant des déclarations communes. Ces déclarations, accompagnées de mesures politiques, ont semble-t-il influencé avec succès les processus politiques dans le passé. Au cours des 10 premiers mois de 2020, la troïka a fait quatre déclarations sur la situation au Soudan du Sud. Après une période plus calme au premier semestre de 2020 (avec seulement deux déclarations), tous les envoyés de la troïka au Soudan du Sud ont effectué en septembre 2020 leur première visite depuis 2017. À cette occasion, les pays composant la troïka ont exhorté toutes les parties à faire preuve de la détermination nécessaire pour accomplir des progrès et maintenir la paix, et ont souligné qu'il fallait avancer sur les tâches en suspens, notamment en ce qui concerne les mesures de sécurité transitoires, la transparence des finances publiques et la participation des femmes au processus de paix. Tout en étant conscientes de l'effet que pourraient avoir ces déclarations, les parties ont indiqué qu'elles devaient être suivies de mesures diplomatiques.

95. L'Union européenne s'est toujours intéressée de près à la situation politique au Soudan du Sud, y compris lorsque l'Accord de paix global était en vigueur et lors du référendum de 2011. Plus récemment, elle s'est inquiétée de la corruption et du manque de transparence financière, a imposé un gel des avoirs et une interdiction de voyager à plusieurs hauts fonctionnaires, a appuyé le régime de sanctions appliqué par l'ONU et l'embargo sur les armes, et a demandé aux parties à l'Accord de paix d'accélérer la mise en œuvre des principales dispositions de l'Accord de paix revitalisé (mesures de sécurité, responsabilité financière et justice transitionnelle). En 2020, l'Union européenne a alloué plus de 52 millions de dollars à l'action humanitaire au Soudan du Sud et a versé des fonds supplémentaires pour faire face aux récentes inondations et nuées de criquets pèlerins.

96. Le ralentissement économique mondial dû à la COVID-19 aura probablement des effets sur la disponibilité des fonds des donateurs internationaux destinés au processus de paix, et pourrait entraîner une pression à la baisse sur les budgets des opérations de paix, même si les besoins en ressources restent aux niveaux actuels, voire augmentent. Les consultations menées par l'équipe chargée de l'examen ont montré que mis à part les derniers revers liés à la COVID-19, on constatait une lassitude générale des donateurs due à la lenteur du processus de paix, au fait que les parties sud-soudanaises n'entreprenaient pas de réformes structurelles et aux obstacles auxquels la MINUSS continuait de se heurter (refus d'accès et restrictions à la liberté de mouvement). Les pays donateurs potentiels se sont dit préoccupés quant au risque de détournement de fonds, qui pourrait alimenter la violence au lieu de cimenter la paix, et ont indiqué qu'ils n'étaient pas disposés à engager les fonds nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé sans un changement radical du mode de fonctionnement du Gouvernement et une meilleure transparence concernant l'utilisation des ressources. Sans ces changements, l'intérêt risque de s'émousser, tant pour ce qui est de l'appui des donateurs que de la participation politique des acteurs internationaux.

5. Rôle joué par les entités des Nations Unies

97. Les termes de la collaboration de l'ONU avec les principaux acteurs régionaux sont définis dans l'Accord de paix revitalisé et la résolution 2514 (2020) du Conseil de sécurité. L'Accord prévoit que l'ONU (et l'Union africaine) peuvent fournir une assistance à la Commission électorale nationale reconstituée si le Gouvernement en fait la demande. Il prévoit également que l'ONU sera membre du conseil du Fonds spécial pour la reconstruction, qui organisera une conférence d'annonce de contributions pour le Soudan du Sud, en collaboration avec le Secrétaire général de

l'ONU, le Président de l'IGAD et le Président de la Commission de l'Union africaine, afin de collecter des fonds pour la mise en œuvre de l'Accord. Il prévoit en outre que l'ONU doit coopérer avec le Gouvernement provisoire et l'aider à mettre en œuvre les mécanismes de justice transitionnelle. Enfin, l'Accord attribue un rôle particulier à la MINUSS, en tant que membre du conseil du Mécanisme de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité.

98. Dans sa résolution 2514 (2020), le Conseil de sécurité a demandé au Représentant spécial du Secrétaire général pour le Soudan du Sud et chef de la MINUSS d'exercer ses bons offices dans le cadre de l'assistance prêtée à la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée, à l'Union africaine, à l'IGAD et aux autres intervenants aux fins de l'exécution de l'Accord de paix revitalisé[18]. Il a également souligné l'importance de l'appui apporté par la MINUSS au Mécanisme de vérification et de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité et à la Commission mixte dans l'exécution de leurs mandats respectifs : participation active aux travaux menés par le Mécanisme, facilitation de son travail et appui dans la mise en œuvre du mandat de surveillance et de suivi concernant les violations du cessez-le-feu[19]. Enfin, il a également réaffirmé à cet égard le rôle crucial que l'Organisation des Nations Unies assumait en coordination avec les organisations régionales et d'autres intervenants pour favoriser un dialogue politique entre les parties, contribuer à œuvrer à la cessation des hostilités et amener les parties à un processus de paix inclusif[20].

99. Par ailleurs, l'équipe de pays des Nations Unies met en application un cadre de coopération avec le Gouvernement à l'appui de l'Accord de paix revitalisé, qui s'inspire de la stratégie nationale de développement. Ce cadre de coopération porte sur quatre domaines thématiques : construire la paix et consolider la gouvernance ; améliorer la sécurité alimentaire et redresser les économies locales ; renforcer les services sociaux ; autonomiser les femmes et les jeunes. Au cours de la première année d'application du cadre de coopération (2019), les organismes, fonds et programmes des Nations Unies ont collaboré avec des entités nationales pour réaliser plus de 200 millions de dollars de programmes dans ces quatre domaines. Chaque année, les organismes humanitaires des Nations Unies et les organisations non gouvernementales fournissent une aide humanitaire de plus d'un milliard de dollars pour aider environ 5 millions de personnes.

100. Un certain nombre d'autres acteurs des Nations Unies dans la région et au-delà peuvent apporter une importante valeur ajoutée à l'engagement multiforme de l'Organisation au Soudan du Sud. Il s'agit notamment du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine, basé à Addis-Abeba, qui a pour mandat de renforcer le partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions liées à la paix et la sécurité, et du Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique, également basé à Addis-Abeba, qui est chargé de coopérer avec l'IGAD pour prévenir les conflits et promouvoir la paix et la sécurité dans la région. Les entités politiques basées à New York, y compris le Département des opérations de paix et le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, qui participent activement au processus de paix, et le Comité consultatif de haut niveau chargé des questions de médiation, qui pourrait potentiellement aider à faire avancer le processus politique, sont également d'une importance notable. En outre, l'ONU compte plusieurs bureaux de protection spécialisés, dont le Bureau de la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et le Bureau de la Représentante spéciale pour la question des

---

[18] Voir résolution du Conseil de sécurité 2514 (2020), par. 17.
[19] Voir ibid., par. 8 c) ii) et iii).
[20] Voir ibid., par. 36.

enfants et des conflits armés, ainsi que la conseillère spéciale sur la prévention du génocide et la conseillère spéciale sur la responsabilité de protéger, qui peuvent tous mobiliser l'attention au plus haut niveau sur les problèmes de protection et promouvoir les réformes nécessaires dans ces différents domaines. Tout aussi importants sont les rôles joués par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève, et la Commission sur les droits de l'homme au Soudan du Sud, créée par le Conseil des droits de l'homme en mars 2016.

B. Renforcement de la coordination et de l'action politique des acteurs régionaux et internationaux

101. Les acteurs régionaux ont appuyé le dialogue régulier entre l'IGAD, l'Union africaine et l'ONU, et l'équipe chargée de l'examen a recensé des mesures pour coordonner les activités de ces acteurs. En 2018, les trois organisations sont convenues d'une note de cadrage sur leur collaboration mutuelle, qui vise à appuyer l'Accord de paix revitalisé au Soudan du Sud. Depuis 2017, de hauts fonctionnaires de la Commission de l'Union africaine et du Secrétariat de l'ONU ont effectué plusieurs visites conjointes au Soudan du Sud. Le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine, Smaïl Chergui, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, Jean-Pierre Lacroix, et l'Envoyé spécial de l'IGAD pour le Soudan du Sud, Ismail Wais, ont effectué une visite conjointe dans le pays en mai 2019, à laquelle ont participé les ambassadeurs du Comité ad hoc de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan du Sud. Au cours du second semestre de 2019, l'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine et l'IGAD ont mené une action coordonnée pour encourager des rencontres entre le Président et l'actuel Premier Vice-Président, ainsi que la création du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé. La MINUSS a également fourni un soutien logistique pour les visites de l'IGAD sur le terrain, en fonction des besoins, et celles du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. En juillet 2018, la Vice-Secrétaire générale de l'ONU et l'Envoyée spéciale du Président de la Commission de l'Union africaine pour les femmes, la paix et la sécurité ont effectué une visite de solidarité conjointe Union africaine-ONU au Soudan du Sud axée sur la participation des femmes. L'Envoyée spéciale a également eu l'occasion de resserrer la coopération avec la MINUSS et les entités compétentes des Nations Unies et de l'IGAD, notamment en renforçant la participation des conseillers en matière d'égalité des genres dans les organes de l'Autorité et à la Mission.

102. La Mission entretient des contacts réguliers avec les milieux diplomatiques à Djouba, en plus de convoquer des réunions bilatérales avec l'Envoyé spécial de l'IGAD, le Représentant de l'Union africaine, les envoyés spéciaux de l'Ouganda, du Soudan et du Kenya pour le Soudan du Sud, et mène d'autres activités connexes. Les interlocuteurs ont dit que l'Union européenne et la MINUSS coordonnaient fréquemment leur action, et que le Représentant spécial du Secrétaire général faisait des exposés hebdomadaires. Toutefois, des progrès restent à faire concernant la coordination des messages politiques stratégiques entre l'Union européenne, la MINUSS et l'équipe de pays des Nations Unies.

103. Les interlocuteurs régionaux ont informé l'équipe chargée de l'examen qu'ils accueilleraient favorablement un soutien supplémentaire de la part du système des Nations Unies, notamment un soutien matériel et technique, afin que leurs fonctionnaires puissent contribuer plus efficacement à l'avancement du processus de paix. Ils ont également insisté sur le fait que les réunions, qui jusque-là étaient l'occasion d'un dialogue ponctuel axé sur la mise en commun d'informations, devaient évoluer vers un dialogue plus structuré consacré à la formulation de stratégies communes, éventuellement basées sur une évaluation commune des besoins

en situations d'après-conflit et une analyse partagée. Les interlocuteurs ont exprimé des vues différentes pour ce qui est de déterminer quels étaient les acteurs régionaux qui avaient un avantage comparatif concernant le désarmement, la démobilisation et la réintégration et la réforme du secteur de la sécurité, mais ils sont largement convenus que du fait de sa présence importante dans le pays, la MINUSS était en position de diriger le dialogue avec les autorités civiles sud-soudanaises au niveau de l'État, d'appuyer le transfert des responsabilités aux États et d'aider les acteurs régionaux à élargir la portée de leur action au niveau infranational. En ce qui concerne l'égalité des genres, les parties prenantes régionales ont fait observer que la MINUSS pourrait faciliter l'accès aux communautés pour des activités axées sur les changements normatifs et culturels.

104. Plusieurs interlocuteurs ont fait observer que le nombre important de garants impliqués dans le processus de paix était source de complications. Par exemple, il est arrivé que l'IGAD et la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée proposent des initiatives qui semblaient faire double emploi avec celles de la MINUSS. De plus, l'Union africaine a dirigé le dialogue avec les acteurs sud-soudanais sur les mécanismes de justice transitionnelle décrits dans l'Accord de paix revitalisé, mais a laissé l'IGAD le faire sur la plupart des autres questions. Ce n'est pas un problème en soi, mais cela peut conduire à l'inaction lorsque l'Union africaine s'en remet à l'IGAD et que celle-ci n'est pas en mesure de diriger le dialogue sur la question. Dans l'ensemble, la plupart des parties prenantes qui se sont entretenues avec l'équipe chargée de l'examen étaient d'accord pour dire que l'application de l'Accord par les États membres de l'IGAD nécessitait une attention et un soutien renouvelés. Elles étaient d'accord également sur le fait qu'un message politique plus coordonné de la part de l'IGAD, de l'Union africaine et de l'ONU était nécessaire et que le dialogue coordonné ne devait pas seulement se tenir au niveau opérationnel, mais à un niveau très élevé afin de surmonter les obstacles importants au processus de paix. Cette action de collaboration devrait inclure des visites conjointes ONU-Union africaine-IGAD au Soudan du Sud et dans d'autres pays de la région. En outre, la nomination d'une personne à la présidence permanente de la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée pourrait contribuer plus rapidement au renforcement du dialogue entre les acteurs internationaux et les parties prenantes sud-soudanaises. L'Union africaine et d'autres parties prenantes ont demandé à maintes reprises à l'IGAD de prendre rapidement des mesures à cet égard.

105. Enfin, l'équipe chargée de l'examen a noté que le Représentant spécial du Secrétaire général pour le Soudan du Sud et chef de la MINUSS, l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique et le chef du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine présentaient régulièrement des exposés lors des réunions du Conseil des ministres de l'IGAD et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Ces exposés visaient notamment à faciliter l'action commune et l'élaboration de messages communs des trois entités. À cet égard, ils ont eu des effets. Néanmoins, certains interlocuteurs ont fait remarquer que les acteurs et les ressources de l'ONU dans la région avaient un potentiel qui restait parfois inexploité. La MINUSS pourrait collaborer davantage avec le Bureau et s'appuyer davantage sur lui afin de faciliter la coordination des messages avec les États membres de l'Union africaine, le Conseil de paix et de sécurité et le Comité ad hoc, collectivement, sur des questions essentielles, y compris la condamnation des violations de l'Accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République du Soudan du Sud concernant la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud et des points-clefs sur l'exécution de l'Accord de paix revitalisé. Le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique pourrait jouer un rôle similaire pour la région. À cet égard, il convient de noter qu'à la demande du Secrétaire général, une stratégie régionale globale des Nations Unies pour la

prévention dans la Corne de l'Afrique a été élaborée, qui offre un cadre favorable au renforcement du dialogue avec l'IGAD et au processus de paix. Il reste encore à faire pour améliorer l'efficacité des efforts déployés par les entités concernées du Secrétariat et d'autres organes des Nations Unies participant au processus de paix, dans le cadre de leurs contacts avec les parties prenantes sud-soudanaises et avec d'autres acteurs africains et internationaux.

V. Exécution du mandat de la MINUSS et autres questions connexes : difficultés, adaptation et progrès

A. Difficultés et adaptation

106. Il était évident pour l'équipe chargée de l'examen que la MINUSS avait beaucoup contribué à la paix et à la sécurité au Soudan du Sud. Les parties prenantes, notamment les personnes déplacées, la société civile, les groupes de réflexion et les acteurs humanitaires ont confirmé que la seule présence de la Mission avait permis de surveiller le comportement des parties au conflit. Bien que la Mission n'ait pas pu se rendre dans toutes les zones de tension en proie à la violence, de nombreuses vies ont été sauvées grâce à ses bons offices, à sa présence et à sa capacité de se déployer dans des lieux exposés à des menaces de conflit politique et intercommunautaire.

107. La direction de la MINUSS a favorisé le développement d'approches du maintien de la paix axées sur les effets recherchés et a mis au point un cadre stratégique de haut niveau pour la conduite des activités sur le terrain. Les chefs des bureaux locaux sont censés aligner leurs activités sur le cadre stratégique tout en maintenant une autorité décentralisée qui permette à la Mission de réagir plus rapidement face aux problèmes et de contextualiser les réponses.

108. En outre, la Division des affaires politiques et la Division des affaires civiles de la MINUSS ont commencé à resserrer les liens entre leurs activités aux niveaux infranational et national. Ces efforts, qui concernent plusieurs piliers du mandat de la Mission, visent à s'attaquer aux cloisonnements, courants dans les missions de maintien de la paix. Les documents de la Mission examinés par l'équipe chargée de l'examen ont montré qu'une approche permettant d'établir des liens entre les initiatives infranationales et nationales était nécessaire et, selon les responsables de la Mission, cette réflexion stratégique a commencé à modifier les méthodes de travail de la Mission. La Division des affaires politiques à Djouba et les chefs des bureaux locaux et les spécialistes des affaires civiles sur le terrain ont communiqué plus régulièrement sur le plan stratégique et nous saluons les efforts faits par la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général chargée des affaires politiques pour harmoniser les activités des principales sections.

109. Toutefois, divers problèmes logistiques et opérationnels ont gêné les activités de la MINUSS. La topographie du Soudan du Sud est l'une des plus inhospitalières du monde, ce qui complique fortement les déplacements des membres des contingents et des autres membres du personnel, et les infrastructures sont très insuffisantes : le pays fait à peu près la taille de la France mais compte seulement 200 kilomètres de route à revêtement en dur. Les saisons des pluies aggravent la situation, les fréquentes inondations rendant les routes impraticables.

110. La Mission a informé l'équipe chargée de l'examen que de nombreuses violations de son droit à la liberté de circulation, prévu dans l'Accord sur le statut des forces, avaient été commises par les autorités sud-soudanaises et d'autres acteurs armés. Ce qui était auparavant une procédure de communication d'informations entre la MINUSS et le Gouvernement concernant les mouvements du personnel et du

matériel de la Mission est maintenant une procédure d'approbation selon laquelle le Gouvernement doit accuser réception des notifications de la Mission et les signer, faute de quoi celle-ci n'est pas autorisée à se déplacer. De même, les demandes d'assurance pour la sécurité des vols doivent être approuvées par le Gouvernement et, bien que les intervenants de la MINUSS aient dit pouvoir voler sans formulaire d'assurance approuvé, cela présente un risque accru pour le matériel et le personnel. En effet, il est arrivé par le passé que les parties au conflit tirent sur des avions de la MINUSS et en abattent certains, notamment un hélicoptère civil et un hélicoptère militaire, respectivement en 2012 et 2014.

111. La plupart des autorités sud-soudanaises avec lesquelles l'équipe chargée de l'examen a été en contact ont soit nié purement et simplement l'existence de violations de l'Accord sur le statut des forces, soit maintenu qu'elles se devaient d'empêcher la MINUSS d'accéder aux zones où les soldats de la paix pourraient être blessés du fait de la persistance de la violence, soit encore ont rejeté la responsabilité de ces violations sur des forces incontrôlées sévissant dans des zones reculées. Certaines violations du droit à la liberté de circulation de la Mission sont probablement imputables à un commandement et un contrôle médiocres et à une autorité fragmentée ou floue entre les diverses instances gouvernementales, mais il est ressorti clairement des consultations menées par l'équipe chargée de l'examen que d'autres violations étaient commises au niveau central, qui semblaient s'inscrire dans une stratégie délibérée visant à restreindre les déplacements de la Mission dans les zones où la violence s'exerçait, lorsqu'elle s'exerçait, et où les civils risquaient d'en être victimes. En plus d'empêcher la MINUSS d'accéder aux zones où des violations des droits humains sont commises, le Gouvernement semble également renforcer les restrictions imposées aux déplacements de la MINUSS, à la délivrance des visas d'entrée du personnel et au dédouanement des armes et du matériel, notamment en réaction aux déclarations du Conseil de sécurité avec lesquelles il est en désaccord. Les violations de l'Accord sur le statut des forces commises par le Gouvernement sont le facteur qui restreint le plus la capacité de la MINUSS de s'acquitter de son mandat.

B. Progrès réalisés par la MINUSS concernant les activités menées au titre des quatre piliers de son mandat

1. Protection des civils

112. Depuis 2013, la MINUSS assure la protection physique de centaines de milliers de civils dans des sites de protection disséminés dans tout le pays. Les parties prenantes reconnaissent largement la valeur de cette contribution. La Mission a commencé à reconvertir les sites de protection des civils en camps de personnes déplacées en septembre 2020 et a informé l'équipe chargée de l'examen de son intention de faire de même à Djouba et Bentiu en novembre 2020, puis à Malakal également lorsque les conditions de sécurité le permettraient. Les sites choisis en premier sont ceux où la Mission a évalué les menaces contre les civils comme étant les plus faibles, à savoir Wau et Bor. L'équipe chargée de l'examen a entendu diverses opinions sur l'avenir des sites de protection des civils restants et sur les risques et avantages associés au fait de ne plus assurer la protection physique des sites.

113. Lors de réunions avec l'équipe chargée de l'examen, des personnes déplacées vivant dans les sites de protection des civils restants ont dit douter que les acteurs politiques continuent d'appliquer l'Accord de paix revitalisé et craindre pour leur sécurité si l'accord de paix venait à échouer. Elles ont appelé à la création de forces de sécurité intégrées, au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, à la reconstitution d'un parlement de transition et à l'attribution des postes ministériels au

niveau infranational avant que soit envisagée une reconversion des sites. De même, les représentants de la société civile et les organes nationaux chargés des droits humains se sont déclarés inquiets et ont demandé qu'il soit tenu compte de ce qu'ils ont qualifié de calendrier réaliste pour l'unification des forces de police et de sécurité, disant qu'ils en tiendraient compte dans leur décision de reconvertir les sites. Dans un communiqué du 18 septembre 2020, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a fait part de ses préoccupations concernant le retrait de la MINUSS des sites de protection des civils et ses effets négatifs potentiels sur la sûreté et la sécurité des personnes déplacées. Les responsables de la MINUSS ont pour la plupart maintenu que les civils présents dans les sites de protection ne risquaient pas plus que le reste de la population de faire l'objet d'une attaque physique immédiate et qu'il n'était donc pas justifié de continuer d'y assurer une protection spécialisée. Plusieurs organismes humanitaires partageaient l'avis de la Mission. La plupart des acteurs humanitaires, qui envisagent généralement les menaces à la protection plus largement que les soldats de la paix, ont fait part de leurs inquiétudes sur la façon dont une future détérioration des conditions de sécurité à l'approche des élections pourrait compromettre la sécurité sur les sites ainsi que sur le risque de menaces immédiates et à plus long terme associées aux problèmes non réglés concernant le logement, les terres et la propriété et aux liens étroits et complexes entre les moyens de subsistance et l'insécurité.

114. Malgré ces divergences de vues, toutes les parties prenantes étaient d'accord pour dire que l'objectif ultime devait être de promouvoir des solutions durables pour les personnes déplacées et que la situation différait d'un site de protection à l'autre. L'équipe chargée de l'examen a pris note de diverses réunions tenues entre la MINUSS et les acteurs humanitaires qui se sont étalées sur plusieurs années pour s'entretenir des différents aspects de la reconversion des sites. Ces activités de communication ont servi à l'élaboration d'un rapport, publié en septembre 2019, sur la planification future des sites de protection des civils au Soudan du Sud. Les responsables de la Mission ont souligné que des ressources importantes avaient été investies pour faire en sorte que le processus de reconversion soit consultatif. Les acteurs humanitaires ont dit que malgré les réunions tenues régulièrement sur le sujet, ils avaient l'impression de n'avoir pas pu réellement influencer la direction prise par le processus de reconversion ou son calendrier. Les diplomates et les acteurs humanitaires ont souligné qu'il importait de tenir des consultations bilatérales en vue d'établir des plans de route favorisant des solutions durables, que la MINUSS devait faire preuve de transparence dans la planification des reconversions restantes, et que les transitions devaient être progressives pour permettre aux travailleurs humanitaires et aux acteurs gouvernementaux d'ajuster leurs activités en conséquence. Pour la Mission, ces préoccupations étaient prises en compte tout au long du processus de reconversion, mais il est ressorti des vues communiquées à l'équipe chargée de l'examen qu'un dialogue continu était nécessaire pour remédier à ces préoccupations.

115. En plus d'assurer la protection des civils dans les sites désignés, la MINUSS contribue également à l'amélioration de la protection physique au moyen des patrouilles effectuées par sa composante militaire. Les responsables de la Mission et les acteurs humanitaires étaient d'avis que les patrouilles intégrées donnaient de meilleurs résultats que les patrouilles effectuées par la composante militaire uniquement car elles permettaient d'être en contact avec une plus grande variété et un plus grand nombre d'acteurs et de régler des problèmes plus ciblés. La MINUSS s'est donc appuyée de plus en plus sur des patrouilles intégrées plutôt que sur des patrouilles militaires uniquement. Il ressort de la documentation fournie à l'équipe chargée de l'examen et des consultations menées avec les responsables de la MINUSS et les acteurs humanitaires que la majorité des patrouilles effectuées par la Mission le sont de jour et restent de courte durée et de portée limitée. Cependant, les

responsables de la MINUSS ont expliqué que la Mission avait commencé à adopter un modèle de fonctionnement en étoile. Ce modèle repose sur la création de bases temporaires sur des périodes prolongées, à partir desquelles la Mission peut lancer des patrouilles dans des zones plus reculées qui seraient autrement inaccessibles. La Mission a tenté également d'adopter un système axé sur les effets pour s'assurer que les patrouilles aient un objectif clair, et sa division des droits de l'homme a établi une relation plus étroite avec la force afin de mettre en commun les informations recueillies sur les zones de tension recensées et d'y envoyer des patrouilles. De plus, la force a pris l'habitude de mener des patrouilles qui facilitent les déplacements des femmes à l'entrée et à la sortie des sites de protection des civils afin de réduire le risque qu'elles soient victimes de violence sexuelle et fondée sur le genre et de violence sexuelle liée au conflit pendant qu'elles ramassent du bois de chauffage. Ces efforts sont les bienvenus et semblent produire déjà des effets, même s'ils sont encore limités, sur la qualité des patrouilles.

116. Les efforts déployés pour développer le modèle en étoile et faire en sorte que les patrouilles répondent mieux aux menaces ont été compliqués par le manque de capacités des contingents. Les représentants de la Mission et d'autres entités du système des Nations Unies ont souligné que certains des contingents déployés dans le cadre de la MINUSS ne disposaient pas du matériel requis pour se déplacer dans le pays. En particulier, les responsables de la MINUSS ont dit que la Mission avait besoin de véhicules tout-terrain, besoin qui n'était pas satisfait alors. Le gros du matériel appartenant aux contingents est sous-utilisé car inadapté à l'environnement. En outre, les contingents fournis par de nombreux pays ne sont pas à même d'opérer en tant qu'unités autonomes lorsqu'ils sont déployés dans des régions reculées. Or ce serait une capacité vitale pour une approche plus mobile et plus vive de la protection des civils. Dans l'ensemble, le manque de matériel limite les effets que les activités de la force peuvent avoir sur la protection physique.

117. Sur la base des consultations menées et des évaluations de la performance effectuées par la direction de la force, l'équipe chargée de l'examen a conclu que, dans l'ensemble, les contingents déployés dans le cadre de la MINUSS étaient disposés à accomplir les tâches qui leur avaient été confiées et avaient l'état d'esprit requis pour le faire.

118. La police des Nations Unies est composée d'unités de police constituées et de policiers hors unités constituées. Jusqu'à présent, elle a été largement responsable de la sûreté et de la sécurité des personnes déplacées présentes à l'intérieur des sites de protection des civils. La mission première des unités de police constituées a été d'assurer la protection du périmètre des sites tandis que celle des policiers hors unités constituées a été de patrouiller et d'assurer la sécurité à l'intérieur des sites : quelque 70 % à 80 % de ceux déployés à l'intérieur des sites ont apporté une aide directe. Ils ont dans l'ensemble répondu aux menaces signalées par les résidents. Cependant, à Bentiu, qui est le plus grand site de protection des civils, les agents humanitaires ont dit qu'il leur avait été difficile de répondre rapidement aux menaces venant de l'intérieur du site, leurs capacités ayant été sollicitées à l'excès. De plus, selon certains responsables de la Mission, les membres de la police des Nations Unies n'ont ni la connaissance du contexte ni l'expérience spécialisée nécessaires pour aider la Police nationale sud-soudanaise à adopter une approche de la police de proximité adaptée aux différentes régions et zones du pays.

119. La MINUSS mène diverses activités qui contribuent à prévenir la violence et à créer un environnement propice à la protection, comme il est indiqué dans les volets I et III du concept de protection des civils du Département des opérations de paix. La Division des affaires civiles de la Mission, par exemple, a mené un certain nombre d'activités de rapprochement entre les Forces sud-soudanaises de défense du peuple

et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition et d'autres responsables militaires de l'opposition afin de réduire les tensions entre eux et de conclure des accords locaux sur la liberté de mouvement des civils entre les zones contrôlées par différents acteurs armés. Selon la MINUSS, ces activités menées dans les États du Bahr el-Ghazal occidental, du Haut-Nil et de l'Unité ont entraîné une réduction du nombre de points de contrôle sur les routes et ont amélioré la liberté de mouvement des civils, qui ont pu se rendre sur les marchés et se déplacer plus facilement pour gagner leur vie. En outre, les spécialistes des affaires civiles ont organisé des dialogues entre civils et militaires afin de recenser les violations commises contre des civils par des acteurs armés et de lutter contre ces violations, et ont organisé des dialogues inter et intracommunautaires visant à promouvoir la cohésion sociale. La Division des affaires civiles a maintenu un quota de 30 % de femmes et de 20 % de jeunes dans les forums organisés afin de garantir l'inclusion. À plusieurs reprises, la MINUSS a facilité les déplacements des acteurs politiques nationaux, y compris des parlementaires, dans les régions du pays où les tensions augmentaient et, avec l'aide des responsables nationaux et communautaires, elle a réussi à apaiser les tensions. Au second semestre de 2019, de telles activités ont été menées dans la région de Rumbek-Nord (État des Lacs) et dans les comtés de Boma et Kapoeta (Équatoria-Oriental). Ces activités s'inscrivent dans le cadre des efforts faits par la MINUSS pour adapter au mieux son action infranationale à la situation politique du pays.

120. Un autre volet du mandat de protection de la MINUSS consiste à favoriser un environnement sûr grâce à des activités de sensibilisation et à la fourniture d'une assistance technique et de conseils aux acteurs sud-soudanais en matière de droit international humanitaire, de violence sexuelle et fondée sur le genre et de protection de l'enfance. Le rôle joué par les audiences foraines dans la lutte contre l'impunité et celui joué par la MINUSS à cet égard sont également inscrits dans le mandat de la Mission mais pas au titre d'un pilier particulier. Ces dernières années, la Section consultative sur les questions d'état de droit a aidé le Gouvernement sud-soudanais à mettre en place des audiences foraines ; 287 affaires ont été jugées, qui ont abouti à 153 déclarations de culpabilité. Les parties prenantes de divers secteurs se sont félicitées des activités menées à cet égard et du rôle joué par le Groupe dans la promotion d'un environnement protecteur.

121. La Section consultative sur les questions d'état de droit a également fourni des conseils techniques et une assistance pour la rédaction d'une législation nationale destinée à appuyer la mise en œuvre des plans d'action des Forces sud-soudanaises de défense du peuple et de la Police nationale sud-soudanaise visant à lutter contre la violence sexuelle liée au conflit, d'une loi relative à la chambre nationale de l'audit (visant à garantir mise en jeu de la responsabilité publique des institutions gouvernementales), d'une loi sur le pétrole (visant à promouvoir la gestion transparente des ressources pétrolières), d'une loi bancaire (visant à appuyer une réglementation transparente des institutions financières) et d'autres lois décrites au chapitre IV de l'Accord de paix revitalisé. En partenariat avec les organismes des Nations Unies et d'autres acteurs, la MINUSS a également appuyé l'élaboration d'un projet de politique foncière qui, s'il est approuvé, contribuerait à renforcer la capacité des institutions sud-soudanaises de gérer pacifiquement les droits de propriété et les litiges fonciers. Avec l'aide de la MINUSS, le parlement a avancé dans la rédaction de lois touchant à de nombreux domaines, mais des représentants de l'ONU ont noté que leur adoption avait été bloquée en raison des retards pris dans la constitution d'un nouveau parlement et d'une volonté politique et un intérêt limités vis-à-vis de la réforme législative aux plus hauts niveaux du Gouvernement.

122. En plus de son mandat de protection des civils au sens large, la Mission assure également une protection spécialisée dans les domaines de la violence sexuelle et

fondée sur le genre, de la violence sexuelle liée au conflit et de la protection de l'enfance. Sur la base des consultations menées, l'équipe chargée de l'examen a conclu que la MINUSS jouait un rôle concret dans la protection des civils contre la violence sexuelle et fondée sur le genre et la violence sexuelle liée au conflit. Les activités de sensibilisation menées par la Mission ont permis de prendre davantage conscience du fait que ces deux types de violence constituaient des violations du droit international et du droit interne. Plus concrètement, grâce aux activités de sensibilisation menées par la MINUSS, des femmes et des filles qui avaient été enlevées ont été libérées, notamment en Équatoria-Occidental, où plus d'une centaine de femmes et de filles sous le contrôle du Mouvement/de l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition ont été libérées en 2019.

123. La stigmatisation et les représailles potentielles contre les personnes rescapées restent un obstacle important au signalement des violences, mais la MINUSS et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies ont favorisé une meilleure prise de conscience de la violence sexuelle liée au conflit et des droits des personnes rescapées. Par exemple, en 2019, la MINUSS s'est associée au Conseil des Églises du Soudan du Sud pour publier une déclaration dénonçant la stigmatisation de la violence sexuelle liée au conflit. On ne peut pas s'attendre à ce que chaque campagne ou événement de sensibilisation change les perspectives, mais les parties prenantes ont constaté que, collectivement et au fil du temps, ces efforts jouaient un grand rôle. En collaboration avec le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, la MINUSS a obtenu des parties au conflit qu'elles condamnent la violence sexuelle liée au conflit et, à la demande des autorités nationales, elle a contribué aux programmes de formation des militaires sur la question. En outre, la Mission dispose d'un groupe de police spécial dédié à la protection des femmes, des enfants et des groupes de personnes vulnérables. À l'intérieur des sites de protection des civils, les policiers de ce groupe ont mené des activités de sensibilisation aux questions de genre et, avec les partenaires humanitaires, ils ont donné suite aux accusations de violence sexuelle et fondée sur le genre. Depuis 2019, dans certaines zones de Djouba, une équipe de police spécialisée relevant de la police des Nations Unies partage des locaux avec les agents de la Police nationale sud-soudanaise afin de fournir un appui technique concernant la gestion des crimes liés à la violence sexuelle et fondée sur le genre et des infractions commises par des mineurs. La direction de la Police nationale sud-soudanaise a dit appuyer cette initiative importante, mais l'équipe chargée de l'examen a noté qu'elle donnait peu de résultats car les capacités dont disposait initialement la police pour gérer ce type de violence étaient très limitées et les policiers formés étaient relevés et réaffectés ailleurs pour des faits de petite corruption et de mauvaise gestion.

124. Les parties prenantes ont souligné que même si cela était difficile, la MINUSS devait accorder un rang de priorité plus élevé à la protection physique des civils contre la violence sexuelle et fondée sur le genre et la violence sexuelle liée au conflit. L'étude de plusieurs instruments d'analyse employés par la MINUSS a montré que la Mission étudiait la façon dont la dynamique des jeunes contribuait à la violence et a révélé des lacunes dans l'analyse des menaces liées au genre. En outre, les intervenants des composantes militaire et de police ont dit qu'il fallait veiller à ce que le genre soit mieux intégré dans les processus d'analyse et de planification des conflits, et à ce que le personnel, en particulier les coordonnateurs pour les questions d'égalité femmes-hommes, soit mieux formé à reconnaître les signes de la violence sexuelle et fondée sur le genre et à y répondre.

125. L'équipe chargée de l'examen a recensé plusieurs facteurs qui pouvaient saper ou améliorer les activités de protection des civils menées par la Mission. Les parties prenantes ont clairement considéré qu'il fallait adopter des approches intégrées en

matière de protection et ont fait observer que, sans la présence régulière d'interlocuteurs du domaine civil, les bases militaires de la MINUSS n'avaient qu'une utilité limitée en termes de protection des civils.

126. L'équipe chargée de l'examen a noté également que la MINUSS avait amélioré les mécanismes d'alerte rapide, mais que de graves lacunes subsistaient. La Mission avait notamment renforcé les effectifs et les capacités de terrain des centres d'opérations intégrées et recouru davantage aux informations provenant de sa Division des affaires civiles pour anticiper les conflits ; en outre, un secrétariat géré par la Cellule d'analyse conjointe de la Mission avait contribué à réduire le cloisonnement de l'information. Toutefois, les responsables de la Mission ont noté que, dans une certaine mesure, le cloisonnement persistait et que la Cellule n'avait pas encore mis en œuvre de Plan d'acquisition d'informations à l'échelle de la mission du fait de ses capacités limitées. La Cellule comptait quelques postes de haut niveau et s'occupait depuis peu de la gestion de la base de données dans laquelle étaient recensées les atteintes à la sécurité. Les responsables de la Mission ont dit que la qualité des informations communiquées par les membres du personnel en tenue, y compris des observateurs militaires des Nations Unies, était préoccupante. Les assistants chargés de la liaison avec la population locale étaient un maillon faible de la Mission. Contrairement à ceux d'autres missions de maintien de la paix de taille et de mandat similaires, ceux de la MINUSS relevaient des chefs des bureaux locaux et non de la Division des affaires civiles, si bien qu'ils étaient souvent sous-utilisés et n'avaient pu établir de réseaux d'alerte locaux qui, dans d'autres missions, s'étaient révélés essentiels pour l'alerte rapide. À la MINUSS, les dotations en effectifs sont les mêmes pour les assistants chargés de la liaison avec la population locale et pour les assistants multilingues, si bien que les premiers remplissent souvent les mêmes fonctions que les seconds au lieu de s'acquitter du rôle plus large qui est normalement le leur.

127. Malgré les contraintes liées aux assistants chargés de la liaison avec la population locale, la MINUSS a établi des directives strictes à l'intention des membres du personnel, qui décrivent comment faire en sorte que la mobilisation de la population soit inclusive et n'ait pas de conséquences négatives involontaires pour les civils. Elle a établi des quotas précis pour l'inclusion des femmes dans ses forums de dialogue. Toutefois, elle ne semble pas avoir de stratégie ou d'activité particulière visant spécifiquement à repérer et réduire les obstacles à la participation effective des femmes.

128. En ce qui concerne la coordination stratégique et opérationnelle globale des activités de protection, l'équipe chargée de l'examen a conclu que de nombreuses sections de la MINUSS menaient des activités relevant des trois volets de la stratégie de protection des civils mais qui ne s'inscrivaient pas nécessairement dans des plans ciblés et coordonnés visant à répondre à des préoccupations clairement définies en matière de protection. De nombreuses activités de dialogue restent des initiatives ponctuelles pour lesquelles aucun suivi n'a été prévu et aucune stratégie n'a été établie en vue d'obtenir des résultats concrets. Bien que la direction de la Mission ait tenté de promouvoir une approche axée sur les effets et les résultats, les stratégies des bureaux locaux ne reposent pas sur une analyse détaillée et ne sont pas mises à jour suffisamment régulièrement pour répondre à des menaces de protection particulières. Elles offrent un cadre général, et non spécial, pour faire face aux menaces en matière de protection. Les récentes initiatives visant à lutter contre la violence infranationale dans l'État de Jongleï ont été mieux coordonnées et fondées sur une analyse plus approfondie des acteurs et des dynamiques en jeu. La Mission pourrait également bénéficier d'une meilleure coordination entre les conseillers en matière de protection des civils et les membres du personnel exerçant des fonctions de protection

spécialisées, notamment en matière de violence sexuelle liée au conflit et de protection de l'enfance.

129. L'équipe chargée de l'examen a entendu des arguments convaincants selon lesquels les activités de planification et les initiatives qui traitaient les moyens de subsistance, l'assistance et la sécurité comme des phénomènes fortement imbriqués tendaient davantage à s'attaquer aux causes profondes et pouvaient poser les bases d'une approche commune à la mission et aux acteurs humanitaires et du développement. Un exemple sur lequel s'appuyer est celui du fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour la réconciliation, la stabilisation et la résilience créé en décembre 2018 dans le cadre d'une initiative conjointe de la MINUSS et de l'équipe de pays des Nations Unies. Les projets menés visent à promouvoir l'harmonisation des efforts afin de régler divers problèmes liés à la protection enracinés dans le pays, notamment la violence intercommunautaire et les vols de bétail qui y sont liés, l'amélioration de l'espace civique et politique de façon à ce que les citoyens puissent participer aux opérations politiques et au processus de paix, et l'établissement de conditions favorables à la mise en place de solutions durables à la crise prolongée du déplacement de la population dans le pays.

2. Instauration des conditions nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire

130. Les acteurs humanitaires et du développement ont affirmé dans l'ensemble que la présence et les activités de la MINUSS favorisaient un climat propice à l'acheminement de l'aide humanitaire. Les vols organisés par la MINUSS et la protection des bandes d'atterrissage qu'elle assure pour les vols du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies sont essentiels à la mobilité des acteurs humanitaires et du développement. De plus, dans les villes considérées comme peu sûres, de nombreux acteurs humanitaires et du développement continuent de vivre dans des pôles humanitaires adjacents aux bases de l'ONU et dans des enceintes protégées par les soldats de la paix de l'ONU. Pour nombre d'entre eux, la présence de la MINUSS dans les villes peut avoir un effet stabilisateur facilitant leur action, même s'ils ne la sollicitent pas ou ne bénéficient pas directement des activités de la Mission.

131. Avec l'aide de la MINUSS, le Service de la lutte antimines de l'ONU a appuyé l'élimination de champs de mines et de sites de bombes à sous-munitions de 82 % de tous les payams du pays. En collaboration avec l'autorité nationale de lutte antimines, un plan a été établi pour l'élimination de tous les risques que présentent les engins explosifs connus dans les cinq prochaines années, afin de se conformer à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, adoptée en 1997. Le Service de la lutte antimines travaille en étroite collaboration avec les acteurs humanitaires pour faire en sorte que les routes et les bandes d'atterrissage ne soient pas polluées par les mines, l'objectif étant de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire.

132. D'après les consultations de l'équipe chargée de l'examen, il semble y avoir un dialogue plus ouvert et une reconnaissance plus claire des limites de la MINUSS qu'en 2016, année où la violence a repris. Les acteurs humanitaires peuvent solliciter formellement l'aide de la MINUSS pour des activités régulières ou planifiées par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ils ont également mentionné diverses occasions où la MINUSS avait assuré directement leur protection, en cas d'urgence ou durant une attaque. La Mission a mentionné plusieurs cas dans lesquels elle avait aidé à l'évacuation des travailleurs humanitaires, notamment à Akobo en décembre 2019 et Gumuruk en avril 2020. Plus récemment, en octobre 2020, elle a mis rapidement un abri à la disposition des travailleurs humanitaires de Renk attaqués par des jeunes armés. Cependant, les intervenants

humanitaires ont exprimé des inquiétudes quant à la constance de l'action de la MINUSS face aux situations d'urgence dans lesquelles ils demandaient la protection du personnel et des complexes sur le terrain. Par conséquent, il pourrait être utile que la MINUSS précise en interne et à l'intention des agents humanitaires les cas dans lesquels elle répondra, ne répondra pas (ou ne pourra pas répondre) face aux menaces qui évoluent rapidement, et indique la manière dont elle le fera, et qu'elle établisse une procédure de retour d'information pour évaluer la réponse qu'elle aura apportée en cas d'urgence.

133. Les parties prenantes ont souligné que l'expérience humanitaire du Représentant spécial du Secrétaire général avait été un atout et que la coordination entre les acteurs humanitaires et les soldats de la paix était meilleure au Soudan du Sud que dans de nombreux autres pays. La Mission dispose de divers dispositifs et organise des réunions de haut niveau entre responsables de la Mission, d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations non gouvernementales internationales, notamment d'un groupe de travail de la MINUSS et de l'équipe de pays pour l'action humanitaire. Néanmoins, de nombreuses parties prenantes ont déclaré que ces réunions n'offraient pas aux acteurs humanitaires extérieurs au système des Nations Unies de réelles possibilités de communication dans les deux sens, et ne leur permettaient ni d'influencer réellement les stratégies de la Mission, ni de comprendre comment le retour d'information était intégré dans les activités, la planification et les stratégies de la Mission. Il pourrait être utile de poursuivre les efforts visant à améliorer la transparence de certains processus de planification et de décision.

3. Encourager l'application de l'Accord de paix revitalisé et le processus de paix

134. Pour faire avancer la mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé, la MINUSS a communiqué de façon cohérente sur les questions politiques et a utilisé les déclarations publiques et le dialogue mené en privé, par l'intermédiaire de ses missions de bons offices. Cette cohérence et l'instauration d'un dialogue direct avec les acteurs régionaux et internationaux lui ont permis d'influer sur les déclarations politiques d'autres intervenants clefs et de contribuer ainsi à la création d'une atmosphère de pression constructive en faveur de la mise en œuvre.

135. La Mission a mené d'autres activités qui ont été déterminantes au processus de paix. Elle a fait venir à plusieurs reprises des experts techniques, souvent d'autres pays du continent, pour qu'ils prodiguent des conseils aux acteurs politiques sud-soudanais sur des questions litigieuses et non réglées, telles que les dispositions de sécurité à mettre en œuvre pendant la période de transition. Même si les résultats ne sont pas encore manifestes, ces démarches semblent aller dans le bon sens et être bien accueillies.

136. Dans le cadre de l'initiative visant à relier les processus de paix aux niveaux infranational et national, la MINUSS s'est employée à ouvrir les discussions relatives au processus de paix aux parties prenantes dans tout le pays, plutôt que de les réserver aux seules élites, afin d'assurer la pérennité de l'accord. À cet effet, elle a notamment créé un forum des partis politiques et appuyé l'instauration d'un dialogue entre les partis afin d'élargir l'espace civique et de créer des conditions permettant aux acteurs politiques de contester le pouvoir de manière pacifique plutôt que par la violence. Les parties prenantes sud-soudanaises ont salué ces efforts, qui semblent remporter l'adhésion du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé.

137. Par ailleurs, la Mission a organisé une série de dialogues au niveau local qui ont permis à des acteurs de la société civile venus de tout le pays de se réunir à Djouba pour s'entretenir du processus de paix et des causes sociales du conflit. La Mission a indiqué que 30 à 40 % des participants étaient des femmes et que les échanges avaient notamment porté sur la protection et l'autonomisation des femmes et des filles.

L’incidence de ces activités était difficile à évaluer au moment de l’examen, mais les dirigeants de la société civile ont estimé qu’il faudrait donner suite aux recommandations pour obtenir des résultats. À l’évidence, le respect des directives relatives au caractère inclusif des processus de paix durables peut permettre d’élargir l’espace civique, d’aider la population à mieux comprendre les dispositions de l’Accord de paix revitalisé, de faire en sorte que les acteurs politiques se sentent investis d’une plus grande responsabilité envers les populations résidant en dehors de la capitale et de mettre à profit le soutien massif des civils en faveur de la paix.

138. La communication stratégique est une activité transversale, qui revêt une importance particulière lorsqu’elle accompagne les initiatives de dialogue au niveau local. La Section de l’information et de la communication de la MINUSS mène bon nombre d’activités à l’appui de ces efforts, notamment en exploitant Radio Miraya (réseau de portée nationale), en organisant des campagnes de sensibilisation à grande échelle, en produisant des contenus multimédias qu’elle diffuse auprès de populations locales et internationales et en communiquant directement avec les médias.

139. Radio Miraya permet à la MINUSS de diffuser plus largement les messages issus des initiatives civiques et d’encourager le dialogue politique entre les acteurs basés à Djouba et les populations de tout le pays.

140. Compte tenu du peu de progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions de l’Accord de paix revitalisé ayant trait à l’égalité des genres, certains responsables de l’ONU et acteurs de la société civile ont estimé que la Mission devrait user davantage de ses bons offices pour promouvoir la participation des femmes à toutes les étapes du processus de mise en œuvre de l’Accord. Il faudrait s’efforcer de diffuser régulièrement des messages relatifs à l’égalité des genres et aux indicateurs de genre à l’attention des responsables politiques.

141. Enfin, l’appui logistique et technique fourni par la MINUSS et les efforts faits pour promouvoir l’inclusion politique dans le cadre du dialogue national ont produit des résultats positifs. Comme indiqué précédemment, ce processus constitue une excellente occasion de veiller à ce que les vues des populations locales éclairent les décisions politiques et la législation en cours d’élaboration au titre de l’Accord de paix revitalisé. Par ailleurs, la participation de toutes les parties aux forums de dialogue et la sécurité des participants continuent de figurer parmi les objectifs prioritaires.

142. Les spécialistes des questions politiques de la Division des affaires politiques de la MINUSS ne sont pas présents dans les bureaux locaux pour intervenir directement à l’échelon infranational. Ce sont les chefs des bureaux et les spécialistes des affaires civiles qui font office d’acteurs politiques sur le terrain et sont habilités à donner une dimension politique à leurs activités. L’équipe chargée de l’examen a évalué l’incidence de cette situation sur la capacité de la Mission de s’acquitter de son mandat politique et a conclu qu’un tel arrangement pouvait aider les bureaux locaux à éviter une approche compartimentée du dialogue politique et à faire en sorte que l’action menée pour promouvoir le dialogue et lutter contre la violence au niveau infranational soit fondée sur une analyse politique. Toutefois, pour que ce système fonctionne, les chefs des bureaux locaux et les spécialistes des affaires civiles doivent adhérer à leur rôle d’acteurs politiques. La Division des affaires civiles doit posséder des connaissances approfondies des dimensions politiques de la violence et des acteurs en présence dans le cadre de ses activités, tandis que les chefs des bureaux locaux doivent disposer de stratégies politiques leur permettant d’aborder l’ensemble des questions ayant une incidence sur la paix et la stabilité dans leur zone d’opération. En outre, les chefs des bureaux locaux et les spécialistes des affaires civiles déployés sur le terrain doivent être en contact régulier avec la Division des affaires politiques et le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé des affaires politiques

à Djouba afin d'adapter leurs stratégies en fonction des besoins. Par ailleurs, dans ce contexte, il faut examiner la question sous le prisme de l'égalité des genres. L'absence totale de conseillers pour la protection des femmes dans les bureaux locaux et le nombre limité de spécialistes des questions de genre déployés sur le terrain rendent cette tâche plus ardue, compte tenu en particulier du très large éventail d'attributions qu'exercent déjà ces spécialistes.

4. Surveillance et enquêtes relatives aux violations des droits humains

143. Les acteurs humanitaires et la société civile du Soudan du Sud apprécient les activités de surveillance et d'enquête menées par la MINUSS et les soutiennent largement. Dans le cadre des discussions tenues avec l'équipe chargée de l'examen, les responsables de la Mission ont indiqué que plusieurs changements apportés à la structure de la Division des droits de l'homme avaient permis de renforcer les activités menées par celle-ci, notamment la restructuration des activités des spécialistes des droits humains autour de différents domaines thématiques, l'affectation de cadres supérieurs aux bureaux locaux et la création d'une équipe prête à être déployée rapidement pour renforcer les capacités d'enquête sur le terrain. L'équipe chargée de l'examen a constaté que le nombre de rapports sur les violations des droits humains rendus publics chaque année par la MINUSS n'avait pas beaucoup évolué ces dernières années, mais qu'il avait légèrement augmenté par rapport à 2016 et 2017. Bien qu'il soit difficile d'évaluer avec précision le respect des délais de publication des rapports, certains documents portant sur des questions thématiques faisant l'objet d'un examen au long cours plutôt que sur des événements ponctuels, l'équipe a noté que des progrès avaient été accomplis s'agissant du nombre de rapports rendus publics en temps voulu par la Division des droits de l'homme.

144. Outre les activités qu'elle mène en matière de communication de l'information, la MINUSS joue également un rôle clef dans le suivi de la violence sexuelle liée au conflit, au titre des arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information, ainsi que dans la surveillance des six violations graves commises contre des enfants, par l'intermédiaire du mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre des enfants en situation de conflit armé. Bien que les organismes des Nations Unies communiquent des informations dans le cadre de ces arrangements et mécanismes et jouent un rôle important en alertant la MINUSS des allégations justifiant une enquête, c'est à la Mission qu'il incombe au premier chef de gérer ces instruments, qui lui permettent à l'issue d'analyses d'obtenir des données indispensables aux interventions et de décider de l'opportunité de renforcer l'action diplomatique. Certains responsables de l'action humanitaire et du développement ont estimé que la MINUSS, l'équipe de pays des Nations Unies et les organisations non gouvernementales internationales devraient harmoniser davantage la collecte de données sur la violence sexuelle liée au conflit, renforcer les liens entre les acteurs chargés du suivi de la violence sexuelle et fondée sur le genre et de la violence sexuelle liée au conflit et promouvoir l'échange d'informations en toute sécurité.

145. L'équipe chargée de l'examen a pris note de l'appui fourni par la MINUSS à 20 missions menées par le Comité de vérification conjoint dans des casernes pour identifier les enfants soldats, qui avaient abouti à la libération de 53 enfants au cours du second semestre de 2019. En février 2020, la Mission et la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la question des enfants et des conflits armés se sont employées à promouvoir et à faciliter l'élaboration du premier plan d'action global sur les enfants touchés par le conflit armé au Soudan du Sud, qui a été signé par tous les groupes armés du pays. La MINUSS a également appuyé la création d'un bureau de protection de l'enfance au quartier général des Forces sud-soudanaises de défense du peuple, qui servira de point d'ancrage important pour promouvoir l'exécution de

l'engagement pris par le pays de réduire le nombre de violations commises contre des enfants en temps de conflit armé. Certaines parties prenantes ont indiqué que des lacunes majeures continuaient d'être observées en matière d'appui à la réintégration des enfants soldats démobilisés, malgré les efforts déployés collectivement par les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales internationales. Elles ont également estimé que la MINUSS devait faire preuve d'impartialité et de crédibilité et manifester une volonté de dialoguer à la fois avec le Gouvernement et les groupes armés non étatiques dans le cadre de l'action menée pour lutter contre les violations.

146. Ces dernières années, la Division des droits de l'homme de la MINUSS a également adopté un système de suivi des pertes civiles. D'après les responsables de la Mission, ce système a permis d'analyser plus efficacement l'ampleur des dommages causés aux civils ainsi que les tendances observées en la matière, de recenser les zones de tension et de faciliter la prise de décision en matière d'interventions. Les informations ainsi générées ont servi de base aux interventions menées par la force pour prévenir et réprimer les violations. Des représentants de l'ONU ont souligné qu'il importait de veiller à ce que le système soit intégré dans les autres mécanismes de protection, d'analyse et d'alerte rapide de la Mission.

147. La MINUSS a appuyé le renforcement des capacités nationales en matière de surveillance des atteintes aux droits humains et de sensibilisation à ces questions en organisant des réunions régulières avec les défenseurs des droits humains, notamment un réseau d'organisations qui s'emploie à lutter contre la violence sexuelle liée au conflit. En 2019, la Mission a également fourni un appui technique aux comités de l'Assemblée législative nationale provisoire chargés des questions liées à la législation, à la justice, aux droits humains et aux affaires humanitaires, dans le cadre de l'organisation de trois consultations sur la transposition dans le droit interne des dispositions relatives aux crimes relevant du droit international. Grâce aux efforts déployés par la MINUSS, les acteurs de la société civile ont pu participer activement à ces discussions. Des lois doivent encore être adoptées dans nombre de domaines importants, mais les consultations ont permis de dégager un large consensus autour de l'adoption d'une procédure permettant d'examiner les questions législatives relatives aux droits humains.

148. Tout en saluant ces efforts, les parties prenantes ont souligné que les questions ayant trait aux droits humains devaient être abordées dans le cadre d'interventions non seulement techniques mais aussi politiques, notamment des activités de sensibilisation soutenues et coordonnées. L'équipe chargée de l'examen a conclu que la MINUSS n'avait établi qu'un dialogue stratégique limité avec des organismes régionaux de défense des droits humains tels que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Comme indiqué à la section IV du présent rapport, les avantages comparatifs de la Commission pourraient être mis à profit, en partenariat avec l'ONU, pour prodiguer des conseils sur la réforme de la législation, des politiques et des réglementations en vigueur au Soudan du Sud et mobiliser un appui politique sur le continent en faveur de la promotion et de la protection des droits humains dans le pays.

149. La composante civile et la composante Personnel en tenue de la MINUSS doivent également disposer d'effectifs possédant des compétences et des connaissances spécialisées en matière d'enquêtes, de documentation et d'analyse. La Mission compte actuellement une conseillère principale pour la protection des femmes, qui doit consacrer beaucoup de temps au dialogue avec les autorités publiques et les groupes armés non étatiques sur les questions relatives à la violence sexuelle liée au conflit, et trois conseillers pour la protection des femmes, dont aucun n'est déployé sur le terrain. Les spécialistes des droits humains en poste dans les

bureaux locaux de la MINUSS doivent en principe accorder une attention particulière aux violations fondées sur le genre, en sus des responsabilités générales qu'ils exercent en matière de documentation et d'enquêtes. Par conséquent, des effectifs spécialisés supplémentaires sont nécessaires pour assurer une documentation solide et adéquate de ces violations.

5. Atteindre la parité des sexes

150. La parité des sexes au sein de la composante civile et de la composante Personnel en tenue de la Mission contribue à une transformation institutionnelle, à une approche plus nuancée et plus réactive du rétablissement, du maintien et de la consolidation de la paix et à un modèle plus représentatif dans le cadre du dialogue avec la société sud-soudanaise sur l'égalité des genres à tous les niveaux. La Mission se doit donc de poursuivre cet objectif jusqu'à ce qu'il soit réalisé. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que la MINUSS devait garder à l'esprit que la parité des sexes n'était pas qu'une question de statistiques et que l'objectif premier était de promouvoir et de faciliter une transformation structurelle.

151. Depuis 2017, des progrès réguliers ont été enregistrés dans les quatre domaines d'intervention stratégiques en matière de parité des sexes : la définition d'objectifs et le suivi des progrès accomplis dans l'instauration de la parité à tous les niveaux (et dans toutes les sections de la Mission) ; l'exercice de l'autorité et l'application du principe de responsabilité ; le recrutement, la rétention du personnel, l'évolution de carrière et la gestion des aptitudes ; la création d'un environnement favorable. Les responsables de la MINUSS ont indiqué que le groupe de travail technique sur la parité des sexes créé par la Mission bénéficiait d'un large soutien de la part de la direction, qui était attachée à la réalisation des objectifs que le groupe s'était fixés. Le groupe de travail collabore avec toutes les sections de la MINUSS et organise régulièrement des activités visant à sensibiliser le personnel à l'importance de la parité des sexes. Bien qu'il soit indispensable de progresser sur la voie de la parité, les objectifs fixés en matière d'effectifs se sont révélés les plus difficiles à atteindre pour la Mission. Les femmes représentent 5,3 % de la force de la MINUSS, 24 % des membres de la police des Nations Unies, 28 % du personnel civil recruté sur le plan international, 14 % du personnel civil recruté sur le plan national et 37 % des Volontaires des Nations Unies.

152. Par ailleurs, les femmes représentent 4,8 % des unités de la force (672 sur 14 017) et 17,5 % des officiers d'état-major des 14 pays fournissant des contingents ou du personnel de police (67 sur 383). Bien que la proportion totale de femmes parmi les effectifs de la force ait peu augmenté ces dernières années, des équipes de liaison féminine ont été déployées par des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, notamment le Bangladesh et le Ghana. La Mongolie a atteint la parité dans ses équipes de liaison, qui comptent 40 à 50 % de femmes. Divers interlocuteurs ont confirmé que la présence de ces équipes permettait de renforcer les échanges avec les femmes et les filles au niveau local. Pour que la parité des sexes puisse être atteinte dans la force, des mesures radicales devraient être prises en dehors de la MINUSS, notamment par les États Membres, qui pourraient appuyer l'élaboration de plans d'action nationaux visant à combler ces lacunes dans leurs contingents.

153. Les femmes représentent 31,2 % des policiers hors unités constituées et 23,1 % des membres d'unités de police constituées de la police des Nations Unies, ce qui est supérieur à l'objectif fixé par la Mission pour 2028, à savoir 30 % et 20 %, respectivement. En outre, la moitié des responsables des bureaux locaux de la police des Nations Unies sont des femmes. Il s'agit là de progrès notables. À l'avenir, l'ONU devra s'attacher à préserver ces acquis et envisager de fixer des objectifs plus ambitieux encore. D'autres avancées sont possibles et devront s'accompagner

d'activités de collecte de données mieux ciblées sur les fonctions et les contributions des effectifs féminins et masculins de la police des Nations Unies. La MINUSS a proposé plusieurs mesures qui pourraient permettre de préserver les acquis et d'accomplir de nouveaux progrès, notamment la sensibilisation du personnel à l'égalité des genres dans le cadre des cérémonies de remise des médailles et des procédures d'incorporation, la mise en œuvre d'activités de sensibilisation auprès des pays fournisseurs de personnel de police en vue d'accroître la proportion de femmes dans tous les contingents, la poursuite de l'action menée pour améliorer les conditions de vie du personnel féminin et le renforcement de l'appui fourni aux officières dans les pays fournisseurs de personnel au moyen de programmes de préparation au déploiement.

154. En ce qui concerne le personnel recruté sur le plan international, l'objectif fixé en matière de parité (50 %) est très difficile à atteindre compte tenu du taux de vacance de postes de 5 % à la MINUSS. Le gel du recrutement et les restrictions imposées pour freiner la propagation de la COVID-19 ont encore aggravé ces difficultés. Toutefois, la Mission a accompli d'importants progrès en matière de rétention du personnel, d'évolution de carrière et de gestion des aptitudes grâce à l'intégration continue de femmes dans les jurys de sélection et au respect des exigences relatives à la parité dans le cadre des procédures de recrutement. La Section des ressources humaines de la MINUSS a également fixé des objectifs de performance sur le plan de la parité des sexes pour l'ensemble du personnel, afin de veiller à ce que les entretiens sur l'égalité des genres et les dispositions relatives au genre s'inscrivent dans le cadre des cycles de gestion de la performance et de faire en sorte que le personnel soit constamment sensibilisé à ces questions.

155. Il importe toutefois d'éviter le phénomène de « greffe » en vertu duquel les objectifs de performance en matière de parité des sexes sont incorporés dans des définitions d'emploi de plus en plus longues. Ces objectifs devraient être intégrés de façon réfléchie dans la description des attributions du personnel au stade de la définition des postes. Malheureusement, en ce qui concerne l'avancement professionnel, le système des Nations Unies a recours à un « système d'ajustements » plutôt qu'à un système de promotion, ce qui n'offre aucune perspective d'avancement aux membres du personnel féminin à mesure qu'elles acquièrent davantage d'expérience et assument des fonctions plus complexes et plus exigeantes. Du fait de cette absence de mobilité ascendante, les femmes recrutées à des postes subalternes y demeurent pendant de longues périodes. À cet égard, il devrait être envisagé de procéder à une étude plus approfondie sur la base de données ventilées.

156. Le Soudan du Sud est un environnement extrêmement exigeant où les conditions de travail et de vie sont difficiles, à plus forte raison pour les femmes. L'équipe chargée de l'examen a été informée que la Division de l'appui à la mission, qui est dirigée par une femme, avait fait des efforts importants pour créer un environnement plus favorable, par exemple en faisant venir un(e) gynécologue et en autorisant la construction de sanitaires privés contre remboursement afin d'améliorer les installations d'hébergement. Ces mesures visent à garantir la sûreté et la sécurité des femmes et à faire en sorte qu'elles puissent s'épanouir dans leur environnement et rester plus longtemps sur le terrain sans que leur qualité de vie ne soit fondamentalement compromise. Les groupes d'appui aux femmes créés par le personnel féminin de la MINUSS, qui offrent aux femmes un espace leur permettant de s'entraider, de créer des possibilités de perfectionnement professionnel et d'accéder à des activités de mentorat et à un réseau de soutien social, constituent également un investissement porteur de changement.

157. Bien que ces chiffres soient loin d'être suffisants, l'équipe chargée de l'examen a noté que plusieurs femmes jouaient un rôle clef et occupaient des postes de

responsabilité à la MINUSS, où 6 des 10 chefs des bureaux locaux et 3 des 7 hauts responsables sont des femmes. Toutefois, des progrès supplémentaires sont nécessaires : sur les 79 postes d'administrateurs (P-5 et catégories supérieures), 35 % seulement sont occupés par des femmes. La situation est moins encourageante encore dans la catégorie des administrateurs auxiliaires (P-1 à P-4), où les chiffres ne dépassent pas 27 %. La proportion de personnel féminin demeure particulièrement faible dans certaines sections de la Mission. À titre d'exemple, les sections du génie et des transports aériens comptent 8 % et 19 % de femmes, respectivement, tandis que celle des transports n'en compte que 5 %. Outre les services fournis, ces équipes jouent un rôle de représentation essentiel auprès de la société sud-soudanaise, en particulier sur le terrain, de sorte que la Mission devrait se donner pour priorité d'accroître progressivement le nombre de femmes parmi elles, en particulier lorsque des postes deviennent vacants. La proportion de femmes est plus élevée dans les fonctions administratives et sociales, notamment dans les domaines des ressources humaines et de la qualité de vie (49 % et 44 %, respectivement). Parmi les Volontaires des Nations Unies, dont les structures de rémunération et de prestations sont très différentes de celles qui s'appliquent aux fonctionnaires de l'Organisation, la proportion de femmes est supérieure (40 %), ce qui reproduit la tendance historique mondiale en matière d'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. S'il est positif que les femmes soient nombreuses à occuper de telles fonctions, ces acquis doivent être préservés et mis à profit, par exemple en recrutant davantage de Sud-Soudanaises.

C. Mise en service du Tribunal mixte pour le Soudan du Sud et d'autres mécanismes de justice transitionnelle

158. Les interlocuteurs de l'équipe chargée de l'examen s'accordent largement sur l'existence d'un lien direct entre la justice, la responsabilité et l'instauration d'une paix durable et l'importance de redoubler d'efforts pour amener les auteurs de crimes à répondre de leurs actes. Le chapitre V de l'Accord de paix revitalisé dispose que le Gouvernement et l'Union africaine doivent créer un Tribunal mixte pour le Soudan du Sud et prévoit un plan de route pour y parvenir. L'Accord dispose également que ce tribunal judiciaire indépendant sera chargé de conduire les enquêtes et les poursuites relatives aux personnes portant la responsabilité de violations du droit international ou du droit sud-soudanais applicable commises entre le 15 décembre 2013 et la fin de la période de transition[21]. Dans sa résolution 2514 (2020), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de continuer de fournir une assistance technique à la Commission de l'Union africaine et au Gouvernement sud-soudanais pour la mise en place du Tribunal mixte et l'application des autres parties du chapitre V de l'Accord, notamment en ce qui concerne l'établissement de la Commission vérité, réconciliation et apaisement et de l'Autorité d'indemnisation et de réparation.

159. Si l'établissement du Tribunal mixte a remporté l'adhésion de la société civile sud-soudanaise et de plusieurs acteurs internationaux, les autorités sont plus divisées. Certains représentants de l'État pourraient être poursuivis et exclus de la fonction publique si le Tribunal était mis en service. Plusieurs parties prenantes ont signalé que cela n'incitait guère les autorités à appuyer la création du Tribunal et expliquait en partie les retards observés. Bien que les autorités ne se soient pas ouvertement

---

[21] Le chapitre V prévoit en outre que le Tribunal mixte pour le Soudan du Sud sera indépendant et compétent pour connaître des affaires de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et d'autres infractions graves, notamment les crimes fondés sur le genre et la violence sexuelle.

opposées à la création du Tribunal lors des consultations tenues avec l'équipe chargée de l'examen, un représentant a déclaré que la justice compensatoire était plus importante pour la société sud-soudanaise que la justice punitive, et un autre a estimé que les tentatives visant à établir les responsabilités à ce stade du processus pourraient déstabiliser encore davantage le pays.

160. Les négociations entre la Commission de l'Union africaine et le Gouvernement sud-soudanais sur un mémorandum d'accord en vue de la création du Tribunal mixte ont bien avancé, mais aucun accord n'a été signé à ce jour. Le mémorandum précédemment adopté pourrait devoir être modifié en fonction de l'évolution de la situation politique. Compte tenu du soutien mitigé que suscite la création du Tribunal, la communauté internationale doit continuer de se mobiliser pour limiter les retards et faire en sorte que les parties ne dévient pas de l'objectif. Les travaux techniques et préparatoires peuvent se poursuivre jusqu'à un certain point pendant que les parties s'attachent à surmonter les difficultés politiques liées à la mise en place du Tribunal. Conformément au mandat qu'elle tient du chapitre V de l'Accord, la Commission de l'Union africaine s'emploie à mettre la touche finale aux documents fondateurs de l'instance, tels que le statut et le règlement de procédure et de preuve. L'Union africaine se prépare également à rassembler tous les éléments de preuve recueillis afin de constituer des dossiers en vue de l'ouverture de poursuites.

161. Les efforts déployés pour créer la Commission vérité, réconciliation et apaisement et l'Autorité d'indemnisation et de réparation ainsi que les mesures prises par les autorités publiques pour engager des poursuites contre les auteurs de crimes moins graves peuvent se poursuivre parallèlement à l'action menée pour établir le Tribunal mixte. Ces activités pourraient s'enchaîner de façon naturelle, et la plupart des parties prenantes n'ont pas jugé nécessaire ou avantageux de les échelonner de façon délibérée. Certains interlocuteurs possédant une expérience de l'établissement de mécanismes pour la vérité, la réconciliation et la justice après un conflit dans d'autres régions d'Afrique ont souligné qu'il importait d'adopter une démarche inclusive en matière de réconciliation et de justice dès le début du processus. Ils ont estimé que les citoyens sud-soudanais devaient s'accorder sur un avenir commun pour le pays et que cette question devait être abordée dans le cadre de discussions au niveau des villages, des comtés, des États et du pays afin que soient élaborés des mécanismes juridiques permettant d'établir les responsabilités et de favoriser une réconciliation plus profonde. Il importe également de promouvoir la prise en main par le pays des problèmes auquel le processus vise à remédier ainsi que des solutions devant être appliquées dans chaque cas. Certains interlocuteurs ont également considéré qu'une attention particulière devait être accordée à la sensibilisation des femmes aux dispositions du chapitre V de l'Accord de paix revitalisé, notamment au niveau local, compte tenu du fait qu'elles ressentent nettement les effets des atrocités.

162. Les mesures susmentionnées devraient permettre de renforcer la confiance entre les parties en commençant par la base. Il est également essentiel que le Tribunal mixte et les autres mécanismes prévus au titre du chapitre V s'appuient, au moins en partie, sur les compétences juridiques et les connaissances spécialisées en matière d'enquêtes disponibles au Soudan du Sud. Les parties prenantes ont signalé que le pays disposait de certaines capacités lui permettant d'appuyer la mise en œuvre d'initiatives dans les domaines de la justice et de la réconciliation, mais que ces capacités devaient être exploitées et renforcées. L'équipe chargée de l'examen a noté que le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé devait créer un fonds spécial pour la reconstruction en vertu de l'Accord de paix revitalisé et que certains interlocuteurs estimaient que ce Fonds pourrait être utilisé pour appuyer l'octroi de réparations collectives aux victimes tout en bénéficiant plus largement aux populations locales. Enfin, l'équipe a pris note des demandes tendant à ce que les besoins psychosociaux multiformes des nombreux citoyens sud-soudanais touchés par le conflit soient pris

en compte dans le cadre des processus d'établissement de la Commission vérité, réconciliation et apaisement et d'octroi de réparations.

163. Les consultations ont permis d'établir que la MINUSS devait renforcer son dialogue stratégique avec l'Union africaine, l'IGAD et d'autres parties prenantes clefs sur les moyens de faire en sorte que le Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé se remobilise en faveur de la mise en œuvre du chapitre V de l'Accord de paix revitalisé, notamment les dispositions relatives au Tribunal mixte. Si l'Union africaine et la Commission sur les droits de l'homme au Soudan du Sud sont sans doute les mieux placées pour diriger ces efforts, la Mission pourrait contribuer aux travaux de ces instances au moyen de sa large présence au Soudan du Sud, de son mandat de bons offices, de son pouvoir de rassemblement et des relations étroites qu'elle entretient avec les organismes de développement. La MINUSS et l'équipe de pays des Nations Unies pourraient notamment examiner les questions en suspens concernant : a) la possibilité d'une participation de l'ONU à la mise en place d'une infrastructure plus pérenne autour du Tribunal mixte et des autres mécanismes envisagés au chapitre V ; b) les façons d'associer l'exercice de la justice à des initiatives économiques et d'activités liées aux moyens de subsistance visant à s'attaquer aux causes profondes de la violence ; c) la possibilité d'intégrer les questions relatives au logement, à la terre et à la propriété dans les pourparlers ayant trait à la réconciliation et aux réparations.

VI. Reconfiguration du mandat et priorités pour l'avenir

A. Vues des parties prenantes sur les grands axes d'une éventuelle reconfiguration de la Mission

164. L'équipe chargée de l'examen a entendu divers points de vue sur une éventuelle reconfiguration du mandat, des activités et des capacités de la MINUSS visant à lui permettre de s'adapter à l'évolution des dynamiques observées en matière de paix et de sécurité dans le pays. Les civils et les acteurs de la société civile sud-soudanais ont souligné que la Mission continuait de jouer un rôle important s'agissant d'assurer la protection physique des civils, de promouvoir le respect des droits humains et d'élargir l'espace civique. Certains acteurs politiques ont également insisté sur le fait qu'il fallait maintenir ou renforcer la protection physique des activités civiles, tandis que d'autres ont estimé que la Mission devait jouer un rôle plus limité en la matière. Ces vues divergentes, qui coïncident largement avec les lignes de fracture politiques et ethniques du pays, mettent en lumière la fragilité des configurations politiques actuelles et la nécessité pour les élites politiques de renforcer la confiance et de bâtir un projet commun.

165. La plupart des parties prenantes sud-soudanaises consultées dans le cadre de la procédure d'examen ont considéré que la MINUSS devrait jouer un rôle plus important en matière d'assistance technique, notamment dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité, de l'état de droit et du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, appuyer la construction de routes et d'autres types d'infrastructures et fournir un appui direct et matériel dans d'autres domaines. Toutefois, les analystes des conflits ainsi que les acteurs humanitaires et du développement ont vivement recommandé d'adopter une approche visant avant tout à « ne pas nuire » et à éviter que l'appui fourni ne soit détourné ou ne confère une autorité à des instances partisanes plutôt qu'à des institutions unifiées. L'équipe chargée de l'examen a également pris note des vues exprimées par l'équipe de pays des Nations Unies selon lesquelles un rôle accru de la Mission en matière d'assistance technique ou de renforcement des capacités ne devrait pas faire double emploi avec

les activités menées par l'équipe de pays elle-même ou par les organisations non gouvernementales internationales. À cet égard, les organismes membres de l'équipe de pays ont estimé que des consultations devraient être organisées entre la MINUSS et l'équipe avant que la Mission n'entreprenne toute activité supplémentaire en matière de conseil ou de renforcement des capacités afin de recenser les activités déjà mises en œuvre et d'harmoniser les travaux ou de veiller à assurer leur complémentarité.

166. Il ressort clairement des consultations menées par l'équipe chargée de l'examen que la réforme du secteur de la sécurité et certains aspects du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration sont essentiels pour assurer le succès du processus de paix. Toutefois, ces activités risquent également de compromettre les intérêts politiques et économiques actuels, ce qui pourrait entraîner de nouvelles violences. Par exemple, compte tenu des effectifs importants des forces de sécurité et de la nécessité de contrôler les antécédents des troupes, tous les combattants ne pourront pas conserver leur poste. Les grades attribués par les groupes armés sur la base de différents critères pourraient devoir être adaptés. Ces réformes et d'autres pourraient provoquer des dissensions entre les entités armées. En outre, il est clair que la réforme du secteur de la sécurité et les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration n'aboutiront que si le Gouvernement fait preuve de la volonté politique nécessaire pour engager une véritable réforme et si les parties parviennent à un consensus sur les plans de route à mettre en œuvre.

167. Sur la base des consultations, l'équipe chargée de l'examen a conclu que la MINUSS devait jouer un rôle politique plus important à l'appui des efforts déployés par les acteurs régionaux et continentaux et en coordination avec ceux-ci. Elle a également conclu que les activités de la Mission en matière de renforcement des capacités devraient être axées sur la fourniture d'un appui technique accru dans le cadre des activités liées au processus de paix, en particulier celles qui auraient pour effet de renforcer la gouvernance, le système judiciaire et la participation des femmes aux processus politiques et de permettre la tenue d'élections crédibles. Par ailleurs, la MINUSS devrait s'employer à renforcer les capacités des organisations de la société civile, notamment des femmes dirigeantes et des réseaux et organisations de femmes, qui jouent un rôle essentiel en matière de gouvernance responsable. Des réformes plus larges dans les domaines de la gouvernance et de la gestion financière sont également indispensables et peuvent être appuyées par la Mission dans le cadre d'un dialogue politique. Pour assurer la crédibilité de la MINUSS et de l'Organisation dans son ensemble, il importe d'adopter une approche consistant à ne pas nuire, de collaborer avec des institutions unifiées et d'entretenir un dialogue équilibré avec les acteurs à la fois gouvernementaux et non gouvernementaux.

168. L'appui technique de la MINUSS devra être déployé de façon progressive. L'évolution du mandat et des travaux de la Mission devra être fonction de la capacité du Gouvernement de s'acquitter de ses obligations essentielles et de sa volonté de mener des réformes et de s'attaquer à d'autres questions cruciales, telles que les restrictions imposées à la société civile et les obstacles qui entravent l'accès des intervenants humanitaires et de la MINUSS.

169. Enfin, les activités menées par la Mission doivent être axées sur les résultats. Comme indiqué précédemment, la direction de la MINUSS s'est employée à promouvoir une approche visant à mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les activités. La première phase du déploiement d'un système complet de planification et d'évaluation de la performance a permis de recenser certains objectifs et d'arrêter un processus initial permettant d'évaluer les activités de la Mission sur cette base.

B. Validité globale des piliers actuels du mandat

170. À l'issue d'une évaluation approfondie des dynamiques à l'œuvre au Soudan du Sud sur le plan politique et en matière de sécurité, l'équipe chargée de l'examen a conclu que les piliers actuels du mandat de la MINUSS restaient globalement d'actualité. Toutefois, compte tenu de l'évolution de la situation dans le pays, il est de plus en plus nécessaire que la Mission concentre son action politique sur l'appui à la mise en œuvre du processus de paix et fournisse une assistance technique permettant de faciliter la création ou le renforcement des nombreux organes de gouvernance décrits dans l'Accord de paix revitalisé ainsi que l'établissement d'organes et l'élaboration de lois contribuant à la tenue d'élections crédibles. Ce mandat élargi devrait être exécuté en consultation avec l'équipe de pays des Nations Unies, l'IGAD et les organismes régionaux créés pour appuyer la mise en œuvre de l'Accord, ainsi qu'avec l'Union africaine. Il devrait également compléter les activités menées par l'équipe de pays et les organisations non gouvernementales nationales et internationales afin de poser les bases nécessaires à l'accomplissement de progrès à plus long terme.

171. La MINUSS doit veiller à ce que les activités menées au titre des quatre piliers de son mandat s'accompagnent d'un dialogue politique. Les activités d'appui technique en matière de protection des civils et de surveillance et de signalement des violations des droits humains n'auront qu'une incidence limitée si elles ne sont pas mises en œuvre de façon stratégique et ne suscitent pas une adhésion suffisante de la part des acteurs nationaux. Dans le cadre de son action et de sa mobilisation politique, la Mission devrait mettre davantage à profit les précieuses compétences des représentants de la société civile, des universitaires et des chercheurs sud-soudanais ainsi que leurs amples connaissances du contexte, tout en continuant de renforcer les capacités de ces acteurs dans ses propres domaines de compétence.

C. Conditions nécessaires au succès des nouvelles activités prioritaires

172. Outre les recommandations plus spécifiques qu'elle a formulées au sujet du mandat, des activités et des capacités de la MINUSS, l'équipe chargée de l'examen a recensé plusieurs conditions nécessaires à la bonne exécution d'un futur mandat intégrant les activités examinées ci-dessous. Premièrement, les effets de synergie entre les différentes composantes de la Mission doivent être renforcés. Si des progrès ont été accomplis dans ce domaine, de nouvelles avancées sont nécessaires. Deuxièmement, la MINUSS doit exploiter les possibilités et les capacités de consolidation de la paix au niveau local. Troisièmement, la complémentarité entre les activités de la Mission, de l'équipe de pays des Nations Unies et des institutions financières internationales devrait être renforcée, notamment pour ce qui est de l'appui à la mise en œuvre du processus de paix. Quatrièmement, il convient de rechercher de nouveaux effets de synergie avec d'autres ressources de l'Organisation, tant au niveau régional qu'au Siège. Cinquièmement, la MINUSS doit renforcer ses partenariats avec l'IGAD et l'Union africaine pour mettre à profit les compétences, la légitimité et les instruments de la région, notamment en matière de gouvernance. Sixièmement, la MINUSS doit non seulement disposer de capacités et de compétences spécialisées en matière de genre dans les diverses composantes de ses sections civiles et militaires, comme souligné précédemment, mais également renforcer la prise en compte des questions de genre à tous les niveaux. Enfin, la Mission doit améliorer ses relations avec le Gouvernement. Des recommandations à cet effet sont formulées à la section VII du présent rapport.

D. Priorités spécifiques

1. Encourager l'application de l'Accord de paix revitalisé, le processus de paix et les processus de gouvernance pertinents

173. Comme indiqué dans le présent rapport, l'Accord de paix revitalisé prévoit la création ou la refonte de plusieurs institutions et commissions qui contribueraient à renforcer l'état de droit, à créer des contrôles et des contrepoids au niveau des différents pouvoirs de l'État et à lutter contre la corruption et l'impunité. La MINUSS devrait accroître ses activités d'appui technique et de conseil auprès de ces entités et dans le cadre des processus pertinents, en coordination avec le PNUD, d'autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies et des donateurs clefs tels que l'Union européenne, et pourrait s'employer à le faire dans un avenir proche en partant du principe que ces activités auront une incidence positive.

a. Appui au renforcement du système judiciaire et de l'état de droit

174. La MINUSS devrait épauler de manière plus ciblée le système judiciaire national, les audiences foraines, le processus de rédaction de la Constitution et l'élaboration d'une législation afin de renforcer le processus de paix, la gestion financière et les organes de lutte contre la corruption. Dans le cadre de sa participation à la création d'institutions de gouvernance transparentes et responsables au Soudan du Sud, la Mission devrait notamment veiller à ce que les comités et les mécanismes intègrent des femmes et des jeunes, et tirer parti des activités menées par les organisations de défense des droits des femmes et des jeunes déjà actives dans ce domaine. L'équipe chargée de l'examen a noté que le PNUD avait mis en place des programmes visant à appuyer le système judiciaire sud-soudanais, notamment par la modernisation des infrastructures carcérales, la formation des agents de l'administration pénitentiaire et des détenus et la création d'une base de données permettant aux agents de suivre les détenus et le personnel. Les responsables sud-soudanais ont cependant souligné que les programmes actuellement mis en œuvre ne suffisaient pas à combler les besoins. Les activités menées par la MINUSS devraient compléter les programmes exécutés par le PNUD sans les chevaucher. Le Représentant spécial du Secrétaire général pour le Soudan du Sud, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies au Soudan du Sud, est le principal référent concernant les questions d'état de droit dans le pays et devrait faciliter l'élaboration d'une stratégie cohérente régissant l'appui fourni par la Mission et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies en matière de justice et d'état de droit, ainsi que le soutien apporté aux structures et processus visant à assurer le respect du principe de responsabilité dans le pays. La Mission devrait également continuer de fournir un appui technique dans le cadre de l'élaboration de la législation relative au logement, à la terre et à la propriété et de la création de mécanismes nationaux chargés d'arbitrer les litiges y relatifs. Conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, la MINUSS devra veiller à ce que l'appui fourni ne contribue pas à des violations du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés.

b. Action menée en matière de réforme du secteur de la sécurité et de désarmement, de démobilisation et de réintégration

175. La capacité de la MINUSS de contribuer à la réforme du secteur de la sécurité et aux activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration est limitée, et la Mission n'est pas la mieux placée pour appuyer la mise en œuvre de certains des volets de la réforme. En outre, plusieurs responsables de la MINUSS et experts de groupes de réflexion ont estimé qu'une intensification des activités en la matière et la fourniture d'un appui renforcé n'auraient probablement pas d'incidence positive notable à l'heure actuelle et pourraient même avoir une incidence négative, à moins que les acteurs politiques ne fassent preuve d'une volonté réelle d'engager des réformes de fond. La Mission peut toutefois renforcer l'appui fourni aux fins de l'élaboration d'une vision et d'une stratégie nationales en matière de réforme du secteur de la sécurité qui tiennent compte des questions de genre pertinentes. Un tel projet devrait être réaliste sur le plan financier, inclusif sur le plan ethnique et décentralisé. Les parties devront s'entendre sur les dimensions globales du secteur de la sécurité, l'intégration des groupes armés et la professionnalisation du personnel. La MINUSS devrait appuyer ce projet en collaboration avec l'Union africaine, l'IGAD et la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée.

176. Sur la base des consultations, l'équipe chargée de l'examen a conclu que la MINUSS pouvait également jouer un rôle rassembleur et de coordination sur les questions liées à la réforme du secteur de la sécurité en créant une plateforme structurée permettant de mobiliser les donateurs et les acteurs qui pourraient participer à la réforme et aux activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration au Soudan du Sud. Cette plateforme pourrait être utilisée pour harmoniser les vues et les messages des acteurs internationaux dans ce domaine et créer un cadre favorisant une participation responsable. Un tel outil pourrait également aider les donateurs à surmonter leurs réticences à l'égard de la réforme du secteur de la sécurité en renforçant les systèmes permettant de veiller à ce que l'aide ne soit pas détournée, à ce que les conditions préalables à l'intensification de l'assistance soient convenues d'avance et à ce qu'une pression politique soit appliquée de façon coordonnée pour assurer la mise en œuvre de la réforme. S'il existait une volonté politique marquée d'entreprendre une véritable réforme et si les gouvernements et les organismes internationaux entreprenaient de se mobiliser dans un cadre bilatéral, la MINUSS pourrait jouer un rôle de coordination qui permettrait de remédier aux lacunes et aux problèmes liés à l'introduction par les acteurs bilatéraux de plusieurs modèles différents en matière de sécurité et de formation.

177. Certains aspects du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration sont étroitement liés à la réforme du secteur de la sécurité, ce secteur étant actuellement surdimensionné et excédant les moyens du pays, et certains soldats devant être désarmés, démobilisés et réintégrés dans le cadre du processus de cantonnement et de vérification des antécédents. La MINUSS peut contribuer à ce processus en prodiguant des conseils techniques à la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration sur des questions telles que l'établissement de critères d'admissibilité. Elle peut également continuer de jouer un rôle limité par l'intermédiaire des programmes de lutte contre la violence au sein de la collectivité. Toutefois, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies et les intervenants humanitaires sont sans doute mieux placés pour gérer de nombreux aspects de ces activités, et tout programme mis en œuvre par la Mission de façon indépendante serait probablement de portée trop modeste pour avoir une incidence réelle. Par conséquent, la MINUSS devrait travailler avec les organismes, fonds et programmes des Nations Unies à l'élaboration de programmes plus complets en matière de lutte contre la violence au sein de la collectivité afin d'ouvrir des perspectives de réintégration et de s'attaquer aux causes profondes du recrutement et

de la violence. À l'heure actuelle, les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration ne font pas partie du mandat de la MINUSS. Le Conseil de sécurité pourrait envisager de confier à la Mission des fonctions d'appui technique ou de conseil très limitées en la matière, en indiquant clairement qu'elle n'est pas censée jouer un rôle opérationnel ou logistique à ce stade.

178. Comme dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, la MINUSS peut servir de pont entre les institutions financières internationales et les acteurs sud-soudanais qui sont en mesure de financer et d'appuyer des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration plus complets aux côtés du Gouvernement. À moyen terme, si le financement de tels programmes était assuré et si certaines garanties étaient en place pour veiller à ce que le désarmement des civils ne soit ni politisé, ni instrumentalisé, la Mission pourrait envisager de fournir un appui logistique et opérationnel supplémentaire en la matière, notamment pour ce qui est de la vérification des antécédents des combattants et de la gestion et de la destruction des armes. Le désarmement complet des civils a peu de chances d'aboutir tant que ceux-ci ne feront pas davantage confiance aux forces de sécurité sud-soudanaises.

c. Appui à la tenue d'élections libres, équitables et crédibles

179. Des élections crédibles sont une composante essentielle du processus de paix. Un scrutin pacifique et transparent est nécessaire pour améliorer les perspectives de stabilité à long terme, faute de quoi les progrès accomplis au terme d'années d'efforts soutenus auraient probablement été vains et la Mission ne serait pas en mesure d'opérer un retrait en toute sécurité. Plusieurs conditions doivent être réunies pour que des élections crédibles puissent se tenir au Soudan du Sud, notamment la reconstitution d'une Commission électorale nationale compétente et indépendante, comme le prévoit l'Accord de paix revitalisé, la tenue d'un recensement, la rédaction et l'adoption de la Constitution et de la loi sur les partis politiques, et la mise en œuvre d'initiatives en matière d'éducation et d'inscription des électeurs. Les Sud-Soudanais auront probablement besoin d'un important soutien extérieur pour franchir ces différentes étapes. À cet égard, l'Accord dispose que la Commission électorale nationale peut demander à bénéficier de l'assistance technique de partenaires régionaux et internationaux, en particulier l'Union africaine et l'ONU. Les représentants du Gouvernement avec lesquels l'équipe chargée de l'examen s'est entretenue ont accueilli favorablement la possibilité qu'un soutien soit apporté par la MINUSS, laquelle est bien placée pour prodiguer des conseils techniques, mener des missions de bons offices, assurer une coordination générale et fournir un appui logistique aux côtés du PNUD, de l'Union africaine et de l'IGAD, et en coordination avec ceux-ci. À cet égard, la Mission devrait notamment appuyer la mise en œuvre de stratégies visant à assurer la participation effective des femmes et des jeunes en tant qu'électeurs et candidats et à faire en sorte qu'un soutien continue d'être apporté pour renforcer la capacité des acteurs de la société civile, notamment les femmes dirigeantes, de participer aux processus de gouvernance.

180. En ce qui concerne le calendrier, de nombreux interlocuteurs ont estimé qu'il était essentiel que l'appui commence à être fourni bien avant le début du cycle électoral. Il ressort clairement des consultations que le soutien de la MINUSS sera nécessaire, mais que le renforcement de l'appui devra être progressif et fondé sur les progrès accomplis sur la voie de la tenue d'élections crédibles, ainsi que sur un dialogue entre l'ONU et les acteurs régionaux, d'une part, et entre l'Organisation et le Gouvernement sud-soudanais, de l'autre. Les parties prenantes concernées pourraient entreprendre une mission d'évaluation des besoins coordonnée qui servirait de point de départ aux dialogues sur les modalités de l'appui électoral devant être fourni au Soudan du Sud. Une telle mission serait suivie d'évaluations conjointes

des progrès accomplis sur la base de certains indicateurs, qui pourraient être utilisés pour décider de lancer chaque nouvelle phase de l'appui électoral. Ce système permettrait de faire avancer les choses, mais les parties prenantes devraient éviter de tracer des lignes rouges qui pourraient inciter les parties au conflit à stagner plutôt qu'à avancer. Le Secrétaire général devrait s'entretenir avec la MINUSS, l'IGAD, l'Union africaine et les autorités sud-soudanaises pour examiner la possibilité de nommer un ou un(e) haut(e) fonctionnaire extérieur(e) à la Mission qui serait chargé(e) de coordonner la collaboration régionale de haut niveau en matière d'élections et d'assurer la liaison avec ses homologues à l'Union africaine et à l'IGAD. Cette responsabilité pourrait également être confiée au Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine et au Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique, mais cela pourrait entraîner un risque de mobilisation fragmentée sur une question aussi cruciale. L'Union africaine pourrait être bien placée pour jouer un rôle plus officiel en matière de surveillance et d'évaluation du niveau d'intégrité et de transparence des élections, avec l'appui logistique de l'ONU dans le cadre du déploiement de missions d'observation de taille importante à court et long terme. Une consultation avec toutes les parties sera nécessaire pour établir les rôles de chacun ainsi que les paramètres de la coordination. En tout état de cause, il importe que tous les acteurs internationaux s'expriment d'une seule voix.

181. À la lumière de ces considérations, il faudrait accorder une juste place aux fonctions élargies de la MINUSS en matière de coordination et d'appui technique et politique au processus électoral dans son mandat, en partant du principe que l'appui logistique sera renforcé à mesure que seront levés les obstacles législatifs et que commenceront les activités liées à l'éducation et à l'inscription des électeurs. En plus de fournir une assistance technique et un appui en matière de renforcement des capacités aux institutions électorales sud-soudanaises aux côtés des organismes qui composent l'équipe de pays des Nations Unies, la MINUSS et l'équipe de pays devraient apporter un soutien stratégique visant à renforcer les capacités d'autres parties prenantes concernées, telles que les partis politiques, le système judiciaire, les médias, les femmes et d'autres groupes de la société civile. La Mission devrait poursuivre ses travaux sur les dialogues au niveau local et les forums des partis politiques, en coordination avec les organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Ces initiatives peuvent permettre de créer un espace civique indispensable, de promouvoir un processus de paix inclusif et d'encourager les citoyens et les acteurs politiques à assumer leur part de responsabilité dans la mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé, notamment les volets qui bénéficieront le plus aux civils sud-soudanais.

182. À mesure que le Soudan du Sud progresse dans la mise en œuvre du processus de paix et se rapproche de la tenue d'élections, la Section de l'information et de la communication de la MINUSS devra redoubler d'efforts pour sensibiliser le public et promouvoir sa participation au processus démocratique. Pour ce faire, la Section devra disposer des capacités, du personnel et du budget de fonctionnement nécessaires. Il importe également que les capacités de diffusion de Radio Miraya soient maintenues, sachant qu'il s'agit du principal support utilisé par la MINUSS pour communiquer avec les populations locales et que 78 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête de perception de la Mission ont déclaré y avoir accès.

d. Renforcer l'action menée au niveau infranational

183. Comme indiqué précédemment, les parties prenantes ont souligné que l'un des atouts de la MINUSS était sa large présence partout dans le pays. Dans le cadre de l'appui technique qu'elle fournit et des missions de bons offices qu'elle mène dans les domaines de la justice, de l'état de droit et de la gouvernance, la Mission devrait

donc mettre l’accent sur les activités visant à promouvoir la décentralisation de la justice et des structures de gouvernance au niveau infranational, conformément aux dispositions de l’Accord de paix revitalisé et aux recommandations issues du dialogue national. Les activités techniques menées à l’appui de la justice, de la réforme du secteur de la sécurité et des initiatives de désarmement, de démobilisation et de réintégration seraient plus efficaces encore si elles s’accompagnaient d’efforts stratégiques en matière de bons offices. Dans ce contexte, la MINUSS devrait adopter une approche axée sur les victimes qui consiste avant tout à ne pas nuire et qui vise à assurer la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l’homme sans toutefois s’y limiter. Pour ce faire, elle devra probablement renforcer sa capacité de mettre en œuvre la politique de diligence voulue, de contrôler la façon dont l’appui est utilisé et d’évaluer à la fois l’incidence positive des activités menées et les éventuelles répercussions négatives de l’appui fourni.

e. Renforcer le partenariat avec les parties prenantes africaines et mettre à profit les ressources de l’ONU

184. Comme indiqué précédemment, l’appui technique fourni dans le cadre des réformes relatives à l’état de droit, du processus d’élaboration de la Constitution, de la réforme du secteur de la sécurité, des activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration et des élections devrait s’accompagner d’un renforcement du partenariat entre l’ONU et les acteurs régionaux afin d’encourager les parties à se mobiliser en faveur de la mise en œuvre. À l’avenir, cela devrait notamment se traduire par la poursuite d’initiatives conjointes telles que les visites menées par le Secrétaire général adjoint aux opérations de paix de l’ONU, M. Lacroix, et le Commissaire à la paix et à la sécurité de l’Union africaine, M. Chergui, avec la participation de l’IGAD, et par l’élargissement de ces initiatives aux autres pays de la région afin de promouvoir une action cohérente ; par l’organisation de visites conjointes auxquelles participeraient le Secrétaire général de l’ONU et le Président de la Commission de l’Union africaine, le cas échéant ; par l’organisation de missions conjointes sur le terrain par le Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine et le Conseil de sécurité de l’ONU, conformément à l’accord plus large conclu entre les deux organes aux fins du renforcement de leur partenariat. Sur le terrain, la MINUSS devrait envisager de fournir un appui technique et logistique renforcé aux bureaux de l’Union africaine et de l’IGAD à Djouba ainsi qu’aux structures chargées par l’IGAD de surveiller le cessez-le-feu et la mise en œuvre de l’Accord de paix revitalisé.

185. Les consultations ont mis en relief la possibilité de renforcer le rôle joué par l’Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l’Afrique et par le Bureau des Nations Unies auprès de l’Union africaine afin d’assurer une collaboration plus efficace avec les pays de la région et l’Union africaine (notamment le Comité ad hoc de haut niveau de l’Union africaine pour le Soudan du Sud et les membres du Conseil de paix et de sécurité de l’Union). Cela permettrait d’inciter ces acteurs à continuer de participer activement au processus de paix et de les sensibiliser à la situation sur le terrain, notamment aux difficultés liées à la liberté de circulation, aux droits humains et aux questions humanitaires, afin qu’ils puissent se faire l’écho de ces préoccupations dans le cadre de leurs échanges avec les parties prenantes nationales. À cet égard, la MINUSS, le Bureau des Nations Unies auprès de l’Union africaine et le Bureau de l’Envoyé spécial devraient envisager de constituer une équipe spéciale régionale informelle, avec la participation du Siège de l’ONU, au titre de la stratégie régionale globale pour la prévention dans la Corne de l’Afrique mentionnée précédemment. Cette équipe se réunirait régulièrement pour évaluer la situation et s’accorder sur les mesures à prendre. Dans ce contexte, la Mission serait chargée du dialogue avec les parties prenantes sud-soudanaises, tandis que l’Envoyé spécial gérerait les échanges avec l’IGAD et les pays de la région, et le Bureau des Nations

Unies auprès de l'Union africaine la coordination des efforts ciblant l'Union africaine ainsi que les structures pertinentes de l'Union et les États membres concernés, notamment dans le cadre de visites régulières. Des orientations précises permettant d'encadrer ces échanges pourraient être élaborées par le Siège en consultation avec les entités des Nations Unies présentes sur le terrain.

186. Le renforcement de la coordination et de la complémentarité des activités menées dans les domaines prioritaires par les envoyés spéciaux pour le Soudan du Sud des pays et organisations de la région et par ceux de la Chine, des États-Unis, de la Norvège, du Royaume-Uni et de l'Union européenne pourrait produire des résultats immédiats. La MINUSS et le Mécanisme de vérification et de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité, conjointement avec l'IGAD et l'Union africaine, devraient également intensifier leur collaboration dans le cadre de réunions de haut niveau afin de veiller à ce que les rapports du Mécanisme soient suivis d'effets. L'appui à cette coordination s'inscrit parfaitement dans le mandat de la Mission tel qu'il est défini dans la résolution 2514 (2020) du Conseil de sécurité, à savoir user de ses bons offices pour appuyer le processus de paix, notamment les travaux de la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée. L'équipe chargée de l'examen recommande également que la MINUSS et les entités des Nations Unies concernées collaborent de façon concrète avec l'Union africaine et les institutions spécialisées pour aider le Gouvernement à surmonter les graves difficultés que rencontre le pays en matière de gouvernance, notamment la corruption, en s'appuyant sur les dispositions du chapitre IV de l'Accord de paix revitalisé et sur les instruments africains pertinents. Le cas échéant, la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies devraient renforcer les capacités des organes de l'Union africaine concernés et leur apporter l'aide dont ils ont besoin pour pouvoir jouer un rôle plus important. Les interlocuteurs ont estimé qu'il serait bon que la MINUSS se voit confier un rôle de coordination et d'appui plus officiel dans ces différents domaines dans le cadre de son prochain mandat.

2. Protection des civils

187. Nombre des activités menées par la Mission à l'appui de la mise en œuvre du processus de paix et du renforcement de la gouvernance contribuent également à la protection des civils en créant un environnement protecteur et en évitant une reprise du conflit. Les ajustements que l'équipe chargée de l'examen a recommandé d'apporter à ce pilier du mandat reflètent donc également l'évolution consistant à mettre davantage l'accent sur les activités de protection des civils relevant des volets I et III plutôt que sur celles relevant du volet II. Sur la base des consultations tenues avec les responsables de la MINUSS, l'équipe a également conclu que la Mission devait adopter une approche plus intégrée et plus stratégique fondée sur le recensement des menaces particulières au niveau infranational et sur l'élaboration, au niveau des bureaux locaux, de stratégies et de plans d'action intégrés et coordonnés avec le dialogue politique de plus haut niveau mené à Djouba. Dans le cadre de cette approche, une collaboration devrait également être établie avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique et le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine afin de coordonner les initiatives régionales et continentales visant à sensibiliser les acteurs gouvernementaux et les autres parties prenantes aux principales menaces et difficultés rencontrées en matière de protection. L'analyse des menaces et de la protection et les plans de travail y relatifs doivent être mis à jour régulièrement, plutôt que sur une base semestrielle ou annuelle uniquement. La MINUSS a déjà entrepris d'adapter ses pratiques à cet égard et devrait continuer de consolider les approches permettant d'établir des liens entre les initiatives mises en œuvre aux niveaux infranational et national. Il s'agit notamment de mettre davantage l'accent sur les volets de protection I et III, tels que définis dans la politique du

Département des opérations de paix et dans son manuel intitulé *La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, et d'examiner la façon dont les activités menées par les différentes composantes contribuent à des résultats clairement définis en matière de protection.

188. En ce qui concerne la reconversion des sites de protection des civils, l'équipe chargée de l'examen a pris note des préoccupations liées au peu de progrès accomplis en matière de vérification des antécédents, de formation et d'unification des forces de sécurité qui seraient chargées de protéger les sites. Bien que le calendrier de reconversion de nombreux sites ait déjà été établi par la MINUSS au moment où se sont tenues les consultations avec l'équipe chargée de l'examen, les entretiens avec les intervenants humanitaires ont montré que les futures opérations devraient se fonder sur un examen détaillé de la sécurité et de la protection, notamment une analyse de la violence sexuelle liée au conflit et des évaluations prospectives des dynamiques à l'œuvre sur le plan politique et en matière de sécurité. Conformément aux orientations formulées dans la politique et le manuel du Département des opérations de paix en matière de protection des civils, la Mission devrait également examiner son avantage comparatif et l'incidence probable de sa protection statique par rapport à ses déploiements mobiles, sachant que l'incidence de ces différentes activités pourrait varier en fonction de l'évolution de l'environnement opérationnel et des capacités de la MINUSS. Tant la Mission que les intervenants humanitaires ont estimé qu'il fallait renforcer la collaboration afin d'établir des plans de route permettant d'apporter des solutions durables aux personnes déplacées, sur la base de consultations tenues avec ces populations.

189. La MINUSS devrait également renforcer sa communication sur la question de la reconversion des sites de protection des civils restants afin d'atténuer le risque que cette décision porte atteinte à sa réputation. Elle devrait notamment fournir des informations claires, transparentes et stratégiques sur les plans adoptés et instaurer un dialogue consultatif avec les personnes déplacées afin de cerner et de dissiper certaines de leurs craintes et préoccupations, dont beaucoup sont sans nul doute légitimes, mais dont certaines semblent découler d'un traumatisme aggravé par des années de violence et de messages diffusés par la classe politique pour faire avancer ses propres intérêts. De manière plus générale, la Mission devrait envisager d'examiner la façon de mettre à profit les enquêtes de perception qu'elle mène chaque année auprès des civils pour mieux comprendre les besoins en matière de communication stratégique et faire en sorte que la population connaisse mieux son mandat et ses activités.

190. La MINUSS devra maintenir des effectifs suffisants pour patrouiller dans les zones exemptes d'armes établies autour des sites reconvertis et conserver des forces d'intervention rapide pour répondre aux menaces. La police des Nations Unies devrait elle aussi conserver des équipes d'intervention rapide en vue d'aider les partenaires humanitaires et de protéger les personnes déplacées en cas de besoin. La Mission devrait en outre élaborer des plans d'urgence pour renforcer la présence de la force et de la police des Nations Unies lorsque des informations provenant de systèmes d'alerte rapide indiquent que les conditions de sécurité pourraient se dégrader et que des sites sont menacés. La MINUSS s'est entretenue avec les autorités nationales et locales pour planifier les transitions et obtenir l'engagement que les droits des personnes déplacées seraient respectés. Elle a également élaboré un mémorandum d'accord avec la Police nationale sud-soudanaise en matière de protection des sites reconvertis et des zones exemptes d'armes. Il s'agit là d'une base solide qui permettra à la Mission de continuer de fournir un certain niveau d'appui aux patrouilles dans ces zones ainsi que dans les zones de retour, comme elle le fait dans d'autres sites de déplacés à travers le pays, et de partager des locaux avec la Police nationale sud-soudanaise près des sites reconvertis afin d'apporter, dans une certaine mesure, une

assistance technique supplémentaire. Ces initiatives permettront de renforcer les capacités et les compétences de la police nationale tout en veillant à ce que les personnes déplacées continuent d'être protégées contre la violence physique.

191. Comme indiqué précédemment, la MINUSS partage actuellement des locaux avec la Police nationale sud-soudanaise à Djouba afin de fournir un appui technique sur les questions relatives à la violence sexuelle et fondée sur le genre et aux infractions commises par des mineurs. Il semble que le Gouvernement sud-soudanais soit suffisamment satisfait de cette expérience pour élargir l'initiative à d'autres régions du pays. Dans le cadre d'une assistance technique renforcée, la Mission devrait mettre l'accent sur la police de proximité et tenir compte du fait que de hauts fonctionnaires de police auraient participé à des offensives militaires et commis des violations graves des droits humains dans certaines régions du pays. La formation d'une force de police unifiée devrait être une condition préalable à la mise en œuvre d'activités de renforcement des capacités plus larges comprenant une formation tactique et un appui opérationnel. Dans le cadre du renforcement des capacités de la Police nationale sud-soudanaise, la Mission devra veiller à adopter une approche consistant à ne pas nuire et à appliquer strictement la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme.

192. La capacité de la MINUSS d'élargir la zone de déploiement de ses forces et de son personnel est cruciale pour l'exécution de son mandat de protection des civils. La Mission devrait donc se concentrer sur le renforcement de sa mobilité et de son efficacité afin d'être en mesure de projeter ses forces vers les zones de tension qui ont été recensées. Elle devrait également procéder à un examen approfondi de l'état des besoins par unité afin de déterminer avec précision quels équipements sont nécessaires, sont sous-utilisés ou doivent être remplacés. La reconversion de certains sites de protection des civils permettra de libérer des contingents qui pourront être affectés aux déploiements mobiles, et une partie de ces capacités devrait être réinvestie dans l'élargissement de la portée des opérations dans des zones reculées, des zones sensibles sur le plan de la protection, des zones de retour potentiel de personnes déplacées et des zones prioritaires où les intervenants humanitaires ont besoin d'une assistance pour faciliter l'acheminement de l'aide. Les efforts visant à assurer l'intégration des patrouilles doivent se poursuivre. La MINUSS devrait également continuer de privilégier le recours à une approche en étoile dans le cadre des patrouilles et veiller à ce que des capacités supplémentaires soient investies dans des patrouilles ciblées de longue durée. Compte tenu des difficultés de déplacement par la route pendant la saison des pluies et du coût des déplacements par avion, l'ONU devrait examiner la façon la plus adaptée d'accroître le recours au transport fluvial pour renforcer la mobilité, sur la base d'une évaluation de l'impact d'une telle initiative, notamment sur le plan environnemental, comme suggéré par les responsables de la Mission.

193. La MINUSS devrait également envisager d'adapter la façon dont elle recrute et gère les assistants chargés de la liaison avec la population locale afin de leur permettre de participer davantage à la mise en place de réseaux d'alerte rapide. Cela consisterait notamment à les rattacher à la Division des affaires civiles de la Mission et à les placer sous la supervision des chefs des bureaux locaux, auxquels ils rendraient compte. En outre, il serait bon d'organiser une formation dans la zone de la mission à l'intention du personnel en tenue, en particulier les observateurs militaires des Nations Unies, afin de renforcer leurs capacités en matière de communication de l'information.

194. Par ailleurs, la MINUSS devrait renforcer sa collaboration avec les intervenants humanitaires en vue de recenser les zones de tension, le cas échéant, et à condition que ces acteurs soient disposés à lui communiquer de telles informations. Davantage de données pourraient notamment être échangées sur les tendances et l'ampleur de la

violence sexuelle liée au conflit, dans le respect de la confidentialité des informations relatives aux victimes. Les protocoles régissant l'établissement de relations et l'échange d'informations sont essentiels pour améliorer la communication. La Mission devrait également envisager de faciliter la mise en commun des éléments probants avec les organismes régionaux qui ont également pour mandat de documenter les cas de violence sexuelle liée aux conflits et d'autres violations des droits humains.

195. Enfin, l'équipe chargée de l'examen a noté que la MINUSS et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies pourraient potentiellement accroître l'incidence de leurs activités en coordonnant plus efficacement les efforts visant à s'attaquer aux causes profondes de la violence et à remédier aux lacunes en matière d'état de droit et de gouvernance en tirant parti de leurs avantages comparatifs respectifs. Cette coordination pourrait impliquer un élargissement des initiatives financées au moyen d'un fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour la réconciliation, la stabilisation et la résilience.

3. Surveillance et enquêtes en matière de droits humains et promotion de l'application du principe de responsabilité

196. Compte tenu du risque de persécution déjà élevé auquel sont exposés les dirigeants de la société civile sud-soudanaise et des risques supplémentaires qui pourraient découler de l'ouverture d'une période électorale, il serait utile que la MINUSS se concentre davantage sur la protection des défenseurs des droits humains. Le cas échéant, le Conseil de sécurité pourrait envisager d'inscrire cette priorité dans le mandat de la Mission. Il importe également que la MINUSS accorde une attention particulière à la violence sexuelle liée au conflit et considère ce fléau comme l'un des principaux obstacles à l'action de paix. Bien que la Division des droits de l'homme ait publié des rapports examinant spécifiquement cette question en 2019 et 2020 et que les responsables de la Mission aient contribué à renforcer la capacité du pays de lutter contre la violence sexuelle liée au conflit en organisant des formations et en élaborant des programmes, l'action menée dans ce domaine doit faire l'objet d'un appui plus large de la part de la MINUSS. Certains interlocuteurs ont proposé que la Mission, dans la mesure du possible et en fonction des besoins, mette à profit les compétences et les capacités spécialisées d'autres entités des Nations Unies, telles que l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes). La Division des droits de l'homme, aux côtés de la Section consultative sur les questions d'état de droit et des spécialistes des affaires électorales de la MINUSS, devra également appuyer les réformes législatives envisagées dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé.

197. Le système de suivi des pertes civiles de la Division des droits de l'homme est une avancée notable qui devrait être préservée. La Mission devrait veiller à ce que ces mesures soient harmonisées avec ses activités d'alerte rapide et avec les initiatives de suivi des atteintes à la sécurité gérées par ses autres sections. En outre, à mesure que la force s'oriente davantage vers une protection mobile, la MINUSS devrait examiner l'opportunité de transférer des capacités supplémentaires de ses postes fixes vers son équipe d'enquête rapide afin d'en renforcer les capacités et de réduire les délais d'enquête et d'établissement des rapports.

198. Comme indiqué précédemment, la Mission devrait envisager de coordonner ses travaux avec ceux de la Commission sur les droits de l'homme au Soudan du Sud de façon plus formelle. La MINUSS et les autres acteurs des Nations Unies concernés devraient également envisager d'établir des partenariats stratégiques avec les organes et mécanismes de l'Union africaine et d'instaurer un dialogue avec les acteurs continentaux, tels que le Comité ad hoc de haut niveau de l'Union africaine pour le

Soudan du Sud, afin d'aller de l'avant sur différents volets de l'action menée en matière de droits humains. Cela pourrait notamment consister à instituer des échanges d'information entre la Mission et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, par l'intermédiaire du Rapporteur pour le Soudan du Sud de la Commission, et à diffuser des messages de façon coordonnée ou conjointe. À mesure que la mise en place du Tribunal mixte pour le Soudan du Sud progressera, la MINUSS devra probablement échanger des informations avec la Commission de l'Union africaine et évaluer le soutien supplémentaire qu'elle pourrait apporter au Tribunal. S'il n'est pas encore établi dans quelle mesure les dialogues au niveau local joueront un rôle dans la formation de la Commission vérité, réconciliation et apaisement, la Division des droits de l'homme et le Groupe consultatif sur les questions d'état de droit de la Mission seraient bien placés pour aider l'Union africaine à organiser des consultations au niveau local et pour fournir un appui technique dans le cadre de l'établissement de la Commission.

4. Instauration des conditions nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire

199. La MINUSS devrait relancer le dialogue avec les intervenants humanitaires afin de mieux comprendre ce qu'ils attendent de la Mission lors de situations d'urgence dans lesquelles eux-mêmes ou leurs opérations sont menacés. Les capacités d'intervention de la MINUSS varient d'un lieu à l'autre, et il est important de clarifier ce que l'on peut attendre d'elle sur le terrain, de sorte qu'un dialogue pourrait être nécessaire aux niveaux tant central que local. La Mission pourrait également rappeler plus fermement et plus systématiquement aux contingents ce que l'on attend d'eux lorsqu'ils reçoivent une demande d'aide urgente ou lorsque des intervenants humanitaires cherchent refuge dans un complexe de la MINUSS.

200. Les intervenants humanitaires qui décident de passer d'un modèle de prestation de services découlant du statut à un modèle fondé sur les besoins du fait de la reconversion d'un site de protection des civils pourraient avoir besoin d'un soutien supplémentaire de la part des contingents mobiles de la Mission pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en toute sécurité. Cet appui devrait être fourni avec discernement, en établissant clairement la distinction entre la Mission et les intervenants humanitaires et en veillant à ne pas contrevenir aux principes humanitaires.

VII. Capacités de la Mission

A. Structure et capacités de la composante militaire

201. Bien que l'effectif maximum autorisé soit de 17 000 militaires, les effectifs réels de la MINUSS sont bien inférieurs à ce plafond, puisque 14 621 militaires étaient déployés au Soudan du Sud au moment de l'examen stratégique indépendant. Si les niveaux de violence sont moins élevés que ceux qui avaient donné lieu à une augmentation du plafond des effectifs en 2016 et 2017, des violences intercommunautaires à caractère politique ont entraîné une recrudescence des faits de violence et du nombre de personnes touchées en 2020, comparé à 2019. En outre, à l'approche des élections et dans un contexte d'incertitude économique, de nouvelles flambées sont à craindre. Les pays de la région risquent de ne pas jouer un rôle aussi actif qu'auparavant et de se concentrer davantage sur leurs propres priorités nationales. Même s'il est peu probable que la Mission dispose un jour d'effectifs suffisants pour éviter que le scénario le plus défavorable – des violences contre les civils pendant la période électorale – ne se concrétise, ses contingents devront être suffisamment nombreux pour prévenir toute augmentation du niveau de violence et protéger les civils dans diverses zones de tension potentielles partout dans le pays. Si

un renforcement des effectifs de la MINUSS était demandé en prévision des élections, il faudrait environ un an pour que des contingents soient effectivement déployés sur le terrain. En outre, le Gouvernement a continué de retarder la délivrance des autorisations d'importation de matériel essentiel, notamment d'armes et de munitions, malgré les notifications préalables qui lui ont été adressées. Par conséquent, si les effectifs approuvés devaient être réduits sensiblement dans le cadre du prochain mandat de la MINUSS, il serait difficile de revenir en arrière avant une éventuelle détérioration des conditions de sécurité à l'approche des élections.

202. Au moment où l'équipe chargée de l'examen a tenu ses consultations, la MINUSS avait reconverti trois sites de protection des civils en camps de déplacés et prévoyait de procéder à la reconversion d'autres sites en novembre 2020. Auparavant, six compagnies d'infanterie, soit environ 14 % de l'infanterie de la Mission, assuraient une protection statique sur cinq sites de protection des civils à travers le pays. À court terme, la MINUSS devra maintenir la moitié environ de ses effectifs statiques actuels à proximité des sites pour disposer de forces d'intervention rapide et patrouiller dans les zones exemptes d'armes autour des sites reconvertis. En conséquence, la reconversion devrait permettre à la Mission de gagner en mobilité, mais le changement de statut des trois sites n'aboutira pas à une réduction substantielle des effectifs.

203. Différentes vues ont été exprimées par les parties prenantes au sujet d'une éventuelle reconfiguration de la composante militaire de la MINUSS. La direction de la Mission a estimé qu'il était justifié de ramener les effectifs en deçà des niveaux actuels pour tenir compte des premiers progrès observés dans la mise en œuvre de l'Accord de paix revitalisé et pour veiller à disposer des fonds nécessaires aux activités opérationnelles, compte tenu de la situation budgétaire peu favorable aux opérations de maintien de la paix. De nombreuses autres parties prenantes, notamment certains diplomates et la plupart des représentants d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, ont estimé qu'une réduction des effectifs n'était pas recommandée, compte tenu du risque de violence persistante et accrue à l'approche des élections, des conditions de sécurité difficiles dans la région et de l'importance pour la MINUSS de maintenir une présence sur le terrain afin d'appuyer les activités menées au niveau infranational. La plupart des diplomates consultés par l'équipe chargée de l'examen ont souligné que la Mission devait avant tout posséder une structure adaptée à l'objectif visé et disposer du nombre de contingents nécessaires dans les conditions de sécurité actuelles. Nombre de parties prenantes ont considéré que la MINUSS devait maintenir une solide présence statique sur le terrain tout en renforçant sa mobilité dans les années à venir pour participer aux préparatifs électoraux, assurer la protection dans les zones de retour et appuyer l'acheminement de l'aide humanitaire vers des sites dispersés dans tout le pays. Les contingents dont la présence n'est plus nécessaire pour assurer la protection statique des sites de protection des civils peuvent donc être un atout pour la Mission, qui pourrait en utiliser certains comme forces de réserve et les déployer selon une approche en étoile pour intervenir dans les zones de tension et appuyer les activités prioritaires. Compte tenu de la nature dynamique du conflit au Soudan du Sud, l'équipe recommande que la MINUSS évalue régulièrement sa présence pour veiller à ce que l'emplacement des bases corresponde aux zones dans lesquelles des menaces sont recensées.

204. Sur la base de ces facteurs et d'une analyse des atouts et des points faibles de la force, l'équipe chargée de l'examen recommande que les effectifs autorisés soient ramenés à 15 000 militaires afin que le plafond concorde avec les effectifs actuellement déployés sur le terrain. Une telle réduction permettrait de refléter l'évolution de la situation depuis l'époque où la violence avait atteint son apogée et de tenir compte des quelques progrès accomplis par les responsables sud-soudanais

s'agissant d'honorer les engagements pris dans le cadre de l'Accord de paix revitalisé. Ce niveau d'effectifs permettrait également de préserver la capacité de la MINUSS de gérer une violence plus éparse et moins intense, sachant que cette violence pourrait perdurer, voire s'intensifier, si les acteurs politiques n'étaient pas décidés à mettre pleinement en œuvre l'Accord tandis que le pays se dirige vers la tenue d'élections.

205. Une réduction supplémentaire de deux bataillons au maximum pourrait être envisagée dans un an ou deux, sous réserve que plusieurs conditions et critères soient pleinement remplis, tels que : des améliorations importantes sur le plan de la liberté de mouvement de la Mission ; la renégociation des mémorandums d'accord et de l'état des besoins par unité pour veiller à ce que les soldats aient une capacité de soutien logistique autonome et de déploiement sur de longues périodes dans des bases opérationnelles temporaires rudimentaires où ils mèneraient des opérations selon un modèle en étoile ; une réduction du nombre de bases permanentes de la Mission fondée sur une estimation des risques ; le déploiement de véhicules tout-terrain appartenant aux contingents ou à l'ONU et présentant des capacités suffisantes pour permettre la projection d'au moins trois compagnies d'infanterie dans la zone de la mission ; le renforcement de la portée opérationnelle de la force grâce à une utilisation efficace du réseau fluvial du pays au moyen de barges et de navires d'appui autopropulsés pour l'unité maritime et de petites embarcations de patrouille pour certaines unités d'infanterie ; des capacités renforcées en matière d'alerte rapide.

206. La situation sur le terrain a considérablement évolué depuis que la Force de protection régionale a été conçue et intégrée dans le mandat de la MINUSS. À l'époque, les parties prenantes avaient envisagé la possibilité d'inclure des troupes régionales dans la force de la Mission pour promouvoir la participation politique de la région à la lutte contre l'insécurité. Toutefois, la situation à Djouba est aujourd'hui relativement stable et plus sûre que dans de nombreuses autres régions du pays. La Force de protection régionale a été intégrée dans le secteur de Djouba pour permettre à la MINUSS de transférer d'autres contingents vers des zones plus instables en dehors de la capitale, conformément à l'évolution de la dynamique du conflit et aux besoins de la Mission, et tous les contingents accomplissent désormais les mêmes tâches. Il pourrait être tenu compte de ce changement dans le nouveau mandat, tout en considérant que bon nombre des tâches énoncées en ce qui concerne la Force de protection demeurent pertinentes pour l'ensemble de la composante militaire de la MINUSS.

207. Le Bureau des affaires militaires devrait s'assurer que les contingents déployés auprès de la MINUSS possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour s'acquitter des tâches prescrites, et la Mission devrait veiller à ce que les troupes qui assurent la relève fassent l'objet d'une évaluation des connaissances en matière de protection des civils, notamment en ce qui concerne la violence sexuelle et fondée sur le genre et la violence sexuelle liée au conflit, conformément aux dispositions du Manuel à l'usage des bataillons d'infanterie des Nations Unies. Compte tenu du rythme des opérations, il est difficile de combler les lacunes en cours de mission. Toutefois, lorsque certaines compétences et connaissances font défaut, la MINUSS doit s'efforcer de remédier à ces carences. Elle devrait également recruter davantage de spécialistes des questions de genre dans la force. Des équipes itinérantes de formation venues de New York ou des centres régionaux de formation au maintien de la paix, qui possèdent les compétences requises en matière de violence sexuelle et fondée sur le genre et de violence sexuelle liée aux conflits, pourraient appuyer ces efforts. La Mission devrait en outre prendre des mesures pour veiller à ce que les connaissances ne se perdent pas lors de la rotation des conseillers pour les questions de genre et déterminer si la durée du déploiement de ces conseillers est adaptée ou si elle nuit à leur efficacité.

B. Adapter les profils de compétences des membres de la police des Nations Unies et des spécialistes des questions pénitentiaires

208. La Mission compte actuellement 733 policiers hors unités constituées et six unités de police constituées qui comprennent 1 290 policiers. Parmi ces six unités, trois sont basées à Djouba, une à Malakal et une à Bentiu, et la dernière est répartie entre Bor et Wau. La Mission a proposé de réduire les effectifs des unités de police constituées et de rapatrier deux unités, la reconversion de certains sites de protection des civils ayant entraîné une diminution des besoins. Tout en sachant que certaines unités feront double emploi avec le temps du fait de la reconversion, l'équipe chargée de l'examen recommande une réduction progressive des effectifs, en fonction de l'évolution des conditions, pour permettre à la MINUSS d'observer le temps qu'il faudra la situation sur les sites à l'issue de la reconversion afin de veiller à ce que la Police nationale sud-soudanaise possède la capacité et la volonté d'assurer des services de police dans ces zones.

209. En ce qui concerne les policiers hors unités constituées, les besoins de la MINUSS devraient demeurer relativement stables au cours de l'année à venir, et les effectifs devront rester déployés sur les 10 sites où ils se trouvent actuellement. À mesure qu'il sera moins nécessaire de patrouiller sur les sites reconvertis, la Mission devra renforcer les fonctions exercées par ces policiers en matière de conseil à la Police nationale sud-soudanaise et de contrôle des activités menées par celle-ci sur le terrain dans le cadre du partage de locaux. Certains policiers devraient également appuyer les initiatives de police de proximité, les formations spécialisées en matière de violence sexuelle et fondée sur le genre et de protection des femmes, ainsi que les enquêtes et la gestion des dossiers, notamment en soutenant le système judiciaire et en renforçant les compétences de la police nationale. De façon indépendante et dans le cadre du partage de locaux avec la police nationale, la MINUSS devrait adopter un modèle axé sur la police de proximité qui soit adapté aux différentes zones géographiques du pays.

210. Compte tenu de l'évolution du rôle envisagé pour les policiers hors unités constituées, l'ONU devrait veiller à ce que les effectifs déployés auprès de la MINUSS possèdent des connaissances solides et des compétences diversifiées en matière de genre, de violence sexuelle et fondée sur le genre, de réforme de la police et d'enquêtes, ainsi que d'autres compétences techniques leur permettant de contribuer au renforcement du système judiciaire du pays. Pour ce faire, certains postes pourraient devoir être transférés auprès de l'équipe de police spécialisée afin de renforcer ses effectifs. La Mission pourrait en outre envisager de confier à des policiers hors unités constituées des fonctions de liaison avec la Section consultative sur les questions d'état de droit et la Section des droits humains afin de garantir la cohérence de l'action menée à l'appui du renforcement du système judiciaire. La MINUSS devrait également aider la Police nationale sud-soudanaise à accroître le nombre de femmes parmi ses effectifs et à renforcer sa capacité d'exercer des fonctions de police.

211. La Mission dispose également de plus de 80 membres du personnel fourni par des gouvernements occupent des postes de spécialiste des questions pénitentiaires dans les centres de détention relevant des sites de protection des civils. Compte tenu de la reconversion de certains sites, ces fonctions devraient devenir progressivement superflues sous leur forme actuelle. Si les États Membres concernés étaient disposés à adapter le profil de compétences et les attributions de certains membres du personnel détaché, plusieurs de ces spécialistes pourraient assurer des fonctions de conseil technique auprès du système correctionnel national, en coordination avec le PNUD. Les fonctions d'autres membres du personnel fourni par des gouvernements

pourraient être redéfinies de façon à appuyer d'autres volets de la réforme relative à l'état de droit.

C. Capacités des bureaux locaux

212. Jusqu'à présent, la MINUSS s'est appuyée sur sa petite Section consultative sur les questions d'état de droit, qui est basée à Djouba mais dont le personnel se déplace sur le terrain pour appuyer les évaluations et les audiences foraines en fonction des besoins. Il s'agissait d'un modèle pertinent avant la formation du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé. Conformément aux recommandations formulées par l'équipe chargée de l'examen en matière de renforcement des capacités d'appui technique et de conseil dans les domaines de l'état de droit, de la justice et de la responsabilité, la Mission devrait renforcer ses effectifs chargés des questions d'état de droit sur le terrain afin d'établir un dialogue plus régulier avec les acteurs infranationaux et d'appuyer les opérations élargies du système d'audiences foraines, ce qui lui permettrait de tirer parti des possibilités de réforme au niveau infranational. Ces effectifs pourraient être renforcés dans tous les bureaux locaux ou uniquement dans les lieux prioritaires où la demande pourrait être importante et où un tel soutien pourrait être nécessaire rapidement. La MINUSS pourrait chercher à pourvoir certains de ces postes en ayant recours à du personnel fourni par des gouvernements afin de limiter au maximum toute augmentation des effectifs et du budget demandés, même si certaines augmentations seront probablement nécessaires.

213. Compte tenu du manque de personnel de terrain possédant des compétences spécialisées en matière de violence sexuelle liée aux conflits, la Division des droits de l'homme de la MINUSS devrait envisager de transformer certains postes de spécialiste des droits humains sur le terrain en postes de conseillers pour la protection des femmes ou de continuer à confier progressivement ces fonctions à une même personne en actualisant les mandats correspondants afin de recruter du personnel possédant des connaissances spécialisées en matière de violence sexuelle et fondée sur le genre et de violence sexuelle liée au conflit. La Mission devrait également faire en sorte que le personnel civil ne relevant pas de la Division des droits de l'homme soit mieux armé pour recenser et traiter les cas de violence sexuelle liée au conflit en renforçant la formation ou en ayant davantage recours à des personnes référentes pour les questions de genre et la protection des femmes sur le terrain. Dans ce domaine essentiel, la MINUSS pourrait envisager, le cas échéant, de recourir à des administrateurs recrutés sur le plan national, lesquels pourraient apporter des connaissances approfondies du contexte ainsi que des compétences techniques et linguistiques qui viendraient compléter les différentes compétences offertes par le personnel recruté sur le plan international.

214. Par ailleurs, l'équipe chargée de l'examen a estimé qu'il fallait accroître progressivement les capacités du Bureau de l'information au niveau des bureaux locaux d'ici un an ou deux, en fonction de l'évolution du rôle de la Mission dans le domaine électoral, afin d'appuyer les travaux menés par la Division des affaires politiques, la Division des affaires civiles et le Groupe des affaires électorales en matière d'éducation des électeurs et d'élargissement de l'espace civique. Il importe également de renforcer la capacité du personnel chargé de l'information et de la communication de travailler avec les médias de façon moderne, et d'élaborer et de diffuser des produits de communication impartiaux, équitables et objectifs avant les élections.

D. Capacités du quartier général de la Mission

215. Deux membres du personnel de la Mission se consacrent actuellement à temps plein aux questions liées à la réforme du secteur de la sécurité, mais elle ne dispose pas d'effectifs spécialisés en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Le personnel chargé des questions liées à la réforme fournit un appui technique limité dans ce domaine. Si le Conseil de sécurité décide que la MINUSS doit jouer un rôle renforcé en matière d'appui technique et de conseil sur les questions liées à la réforme du secteur de la sécurité et au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, conformément aux recommandations formulées dans le présent rapport, des effectifs spécialisés supplémentaires devraient être affectés au quartier général. La première année, il faudrait notamment créer un nombre limité de postes de conseillers, dont les titulaires devraient être dotés des capacités et du budget nécessaires pour se rendre sur le terrain afin de fournir un appui aux chefs des bureaux locaux en cas de besoin.

216. La Mission devrait s'assurer que son personnel possède les capacités et les compétences requises pour fournir un appui technique dans le cadre du processus de rédaction de la Constitution et de la mise en œuvre des réformes juridiques prévues au titre de l'Accord de paix revitalisé. Si les compétences spécialisées requises ne sont pas disponibles, la Mission devrait envisager d'adapter les mandats correspondant aux postes existants afin de mobiliser ces compétences dans la limite des ressources disponibles. Elle devra également renforcer progressivement les effectifs du Groupe des affaires électorales pour appuyer les préparatifs des élections, en commençant par accroître légèrement le nombre de membres du personnel basés à Djouba qui sont en mesure de fournir un appui technique, puis en augmentant les effectifs de façon graduelle en fonction des progrès accomplis sur la voie de la tenue d'élections crédibles.

217. La Mission devrait conserver ses effectifs spécialisés dans la protection de l'enfance. En sus des changements recommandés concernant les compétences requises en matière de violence sexuelle liée au conflit sur le terrain, la Division des droits de l'homme de la MINUSS devrait également envisager de continuer de renforcer ses capacités, dans les limites de ses effectifs actuels, en affectant du personnel supplémentaire à son équipe d'enquête rapide. Enfin, les effectifs dont dispose actuellement la Division pour assurer la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme sont très limités. Si la Mission se voit confier des fonctions d'appui technique renforcées, comme envisagé dans le présent rapport, elle devrait accroître le nombre de spécialistes chargés de la mise en œuvre de cette politique à la Division.

E. Adapter le rôle de la Section des secours, de la réintégration et de la protection pour renforcer les capacités de protection de la Mission sur le terrain

218. Les fonctions de la Section des secours, de la réintégration et de la protection ont évolué tout au long du mandat de la MINUSS. Si les interlocuteurs ont constaté que la Section jouait un rôle important s'agissant d'assurer la coordination entre la Mission et le personnel humanitaire, son mandat recoupe celui du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui dirige la coordination civilo-militaire et a pour mandat général d'appuyer la coordination des interventions humanitaires dans le pays. Comme suite à la reconversion des sites de Wau, de Bor et de Djouba, la MINUSS devrait envisager de redéfinir le profil de certains de ses spécialistes des secours, de la réintégration et de la protection afin d'en faire des spécialistes de la

protection des civils qui feraient rapport à la fois aux chefs des bureaux locaux et au (à la) conseiller(ère) principal(e) pour la protection des civils à Djouba. Les capacités spécialisées de la Mission en la matière sont extrêmement limitées, et cette initiative permettrait de renforcer les capacités de protection et de planifier les activités de protection des civils de façon potentiellement plus stratégique et mieux coordonnée.

F. Dispositif de sécurité, de sûreté et de gestion des risques

219. La Mission a procédé à quelques améliorations visant à renforcer la sûreté et la sécurité de son personnel. Selon des membres de la MINUSS, plusieurs hôpitaux militaires de campagne ont été modernisés afin d'améliorer la capacité de la MINUSS de soigner les blessés et les malades. Un centre d'opérations intégrées a été établi à Djouba pour permettre au Département de la sûreté et de la sécurité, à la police des Nations Unies et à la force de collaborer plus étroitement sur les questions de sûreté et de sécurité. L'équipe chargée de l'examen a également noté que les conditions de vie et de travail du personnel féminin s'étaient considérablement améliorées, conformément aux objectifs fixés par le Secrétaire général en matière de parité des sexes, ce qui devrait avoir une incidence importante sur les taux de rétention du personnel civil féminin. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer ces résultats, comme indiqué au chapitre V du présent rapport.

220. L'équipe chargée de l'examen a conclu que les capacités du Département de la sûreté et de la sécurité étaient suffisantes pour répondre aux besoins du personnel de la MINUSS et de l'équipe de pays des Nations Unies dans son ensemble, laquelle relève également du mandat du Département. Toutefois, un dispositif plus agile et plus mobile tel que celui envisagé par la direction de la Mission pour le personnel civil exigerait un appui renforcé de la part du Département, et la MINUSS devra continuer d'évaluer si ses capacités et ses lieux de déploiement demeurent adaptés, compte tenu de l'évolution du dispositif.

221. Le Département de la sûreté et de la sécurité a expliqué que son approche du risque était adaptée aux menaces liées aux activités des forces gouvernementales et des groupes armés non étatiques, mais des responsables de la Mission et des intervenants humanitaires ont estimé que le Département était trop peu enclin au risque, ce qui limitait indûment la circulation du personnel. Il pourrait être difficile de modifier cette approche compte tenu des répercussions que cela pourrait avoir sur la sûreté et la sécurité du personnel. Toutefois, le Département devrait s'employer à renforcer la capacité des composantes de la Mission de mener à bien les activités prescrites tout en atténuant les risques.

222. La MINUSS doit se garder de s'imposer des restrictions trop importantes en matière d'utilisation et de déploiement des moyens aériens. Certains interlocuteurs ont estimé que le seuil à partir duquel la prise de décision relative au déploiement était renvoyée aux plus hauts niveaux de la direction de la Mission à Djouba était trop bas, ce qui donnait lieu à une procédure trop lourde et trop centralisée. La Mission devrait envisager de revoir les critères permettant de déterminer qu'une situation est associée à un risque extrêmement élevé ou inacceptable pour les aéronefs. Bien que deux de ses hélicoptères aient été abattus et qu'elle soit effectivement exposée à un risque plus important que d'autres opérations de maintien de la paix, la Mission doit conserver intactes sa volonté et sa capacité de déployer des aéronefs pour appuyer les activités de protection des civils et évaluer de façon réaliste les risques encourus à mesure que les conditions de sécurité et le comportement des acteurs armés impliqués dans des faits de violence évoluent.

G. Moyens aériens

223. La Mission dispose actuellement d'une flotte de 22 appareils civils et de 8 appareils militaires. Le taux d'utilisation des avions pour l'exercice 2019/20 est de 72,36 %, et celui des hélicoptères de 79,02 %. Ces chiffres, ainsi que les informations obtenues par l'équipe chargée de l'examen lors de ses consultations, indiquent que les moyens aériens dont dispose actuellement la Mission sont suffisants pour lui permettre d'exécuter les tâches prescrites. Compte tenu de la longue saison des pluies, du mauvais état des routes et de l'importance de préserver ou de renforcer la mobilité du dispositif de protection des civils et de conserver un appui aérien pour assurer la sécurité du personnel, les moyens actuels de la MINUSS devraient être maintenus.

VIII. Relations avec les autorités sud-soudanaises

224. Comme souligné précédemment, les relations entre la Mission et les autorités sud-soudanaises ont une incidence considérable sur le bon déroulement des activités. Les missions ont besoin de l'adhésion du pays hôte, et toute réserve à cet égard peut nuire aux efforts de maintien de la paix. Comme il a déjà été signalé, les violations de l'Accord sur le statut des forces ont fortement entravé les activités de la Mission. La direction de la MINUSS a été en mesure d'améliorer ses relations avec les autorités sud-soudanaises grâce à un dialogue régulier, et les parties prenantes avec lesquelles l'équipe chargée de l'examen s'est entretenue ont estimé que des progrès avaient été accomplis à cet égard. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour que la Mission puisse opérer plus efficacement, notamment obtenir la levée des obstacles qui entravent sa liberté de mouvement. S'il est important que la MINUSS entretienne des relations solides et constructives avec le Gouvernement du pays hôte, il existe certaines tensions inhérentes sur lesquelles elle n'aura pas de prise à court terme. La Mission a pour mandat de prévenir et de combattre les menaces en matière de protection – qui émanent parfois d'acteurs gouvernementaux –, et doit continuer de s'acquitter des tâches prescrites en la matière.

225. L'équipe chargée de l'examen a conclu qu'un rôle accru en matière d'assistance technique ou de renforcement des capacités n'était pas à même de modifier en soi cette dynamique. L'instrumentalisation de l'aide humanitaire et les restrictions qui ne cessent d'être imposées aux intervenants humanitaires montrent que l'injection de ressources n'aboutirait pas automatiquement à un renforcement des moyens d'action ou à la levée des obstacles à la circulation. En outre, il est apparu clairement à l'équipe que la MINUSS ne serait pas en mesure de s'acquitter pleinement des fonctions d'appui technique et de renforcement des capacités envisagées par le Gouvernement sud-soudanais, notamment en raison des ressources limitées dont elle dispose, du fait qu'elle n'est pas la mieux placée pour mener à bien certaines de ces tâches et parce que les risques associés au renforcement de certains volets de l'assistance restent trop élevés à l'heure actuelle. Toutefois, la dynamique politique et les risques ne sont pas uniformes partout dans le pays, et l'assistance technique fournie aux autorités des États et des comtés pourrait se révéler plus efficace dans certains cas qu'un soutien apporté au niveau national. L'appui technique que fournit la Mission et le dialogue qu'elle entretient avec les acteurs politiques et les représentants de la société civile au niveau infranational peuvent permettre de promouvoir la décentralisation nécessaire et pourraient être mis à profit par la MINUSS pour accroître son influence au niveau national.

226. L'équipe chargée de l'examen a recensé des changements que la Mission et les autorités sud-soudanaises pourraient introduire pour améliorer leurs relations et démontrer leur bonne volonté. En premier lieu, la MINUSS devrait gérer les attentes des autorités sud-soudanaises en rappelant régulièrement le rôle qu'elle est en mesure

de jouer, compte tenu de son mandat et des ressources dont elle dispose. Pour renforcer la confiance et faire en sorte que le Gouvernement ne considère pas la Mission comme une menace mais comme un partenaire dans le cadre de l'action qu'il mène pour asseoir sa légitimité et instaurer une paix durable, il est également essentiel que la MINUSS et les autorités puissent discuter en toute franchise de la situation et de la voie à suivre, notamment en instaurant un dialogue ouvert et constant au sujet des obstacles qui entravent les activités de la Mission. Ces échanges devraient également se fonder sur des attentes réalistes vis-à-vis du Gouvernement, compte tenu de l'énorme déficit de capacités institutionnelles observé et du fait que le principe d'un contrat social et d'une responsabilité à l'égard des citoyens et de leur bien-être est une notion récente qui n'est pas encore bien enracinée aux différents niveaux de gouvernance. À cet égard, la mise en place de réunions permanentes, qui seraient organisées sur une base mensuelle ou hebdomadaire pour faciliter le dialogue entre la direction de la MINUSS, les ministres concernés et le Président, le cas échéant, serait avantageuse pour les deux parties. En outre, il faudrait envisager de faire en sorte que l'Union africaine et l'IGAD participent davantage aux échanges qu'entretiennent l'ONU et la Mission avec les autorités sud-soudanaises.

227. Par ailleurs, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine devrait collaborer avec la MINUSS pour recenser les principaux domaines dans lesquels le dialogue avec les institutions et les pays africains pourrait contribuer à renforcer l'influence de la Mission auprès des autorités sud-soudanaises en permettant d'aborder de façon systématique et urgente la question de la liberté de circulation et d'autres préoccupations connexes. Les obstacles qui entravent les activités de la MINUSS devraient être une question prioritaire non seulement pour l'ONU, mais aussi pour les parties prenantes africaines, sachant que la bonne exécution du mandat de la Mission bénéficiera considérablement à la région et au continent dans son ensemble à l'heure où l'Afrique s'efforce de faire taire les armes. Les parties prenantes africaines devraient donc faire tout leur possible pour permettre à la MINUSS d'opérer dans un environnement plus favorable. Le Conseil de sécurité et les États Membres devraient garder à l'esprit que leurs interactions avec le Soudan du Sud ont des répercussions – positives ou négatives – sur la liberté de circulation de la Mission. Il importe de continuer de dialoguer avec les responsables sud-soudanais sur les questions qui les préoccupent et de définir clairement la voie à suivre pour répondre aux préoccupations des deux parties. La question des violations de l'Accord sur le statut des forces devrait faire partie intégrante du dialogue soutenu entre ces acteurs ainsi que des discussions relatives à toute nouvelle reconversion de sites de protection des civils, et la réduction ou l'élimination de ces violations devrait être considérée comme une condition préalable à l'intensification de l'appui fourni en matière de renforcement des capacités. Enfin, les parties prenantes au processus de paix pourraient envisager de dialoguer avec les acteurs sud-soudanais pour examiner les problématiques qui avaient donné lieu à l'imposition de sanctions par le Conseil de sécurité afin d'examiner les moyens d'avancer de façon constructive.

IX. Conclusion

228. Pour parvenir à une paix durable et inclusive au Soudan du Sud, il importe de s'attaquer aux dynamiques de pouvoir profondément enracinées et aux systèmes politiques qui ont servi à alimenter la violence plutôt qu'à protéger la population et à créer les conditions lui permettant de prospérer. Le rapport de la Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud a montré de manière frappante que la guerre civile était alimentée par des luttes intestines pour le pouvoir politique et le contrôle des ressources naturelles dans un pays aux institutions embryonnaires qui était en proie à de graves problèmes de gouvernance. L'équipe chargée de

l'examen a constaté que l'Accord de paix revitalisé avait permis d'endiguer la violence politique et d'ouvrir la voie à des réformes, mais que la plupart des problèmes qui contribuaient à l'instabilité n'étaient toujours pas réglés. Le Soudan du Sud demeure instable, et une nouvelle flambée de violence est à craindre à mesure que le pays se rapproche de la tenue des élections prévues dans l'Accord sans avoir accompli de progrès notables dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, des réformes de la gestion financière ou de la responsabilité.

229. En conséquence, la présence, les activités et le mandat de la MINUSS demeurent essentiels. En outre, les principaux piliers du mandat – aider à atténuer les répercussions de la violence sur la population au titre des trois volets de la protection des civils, créer des conditions propices à l'acheminement de l'aide humanitaire, surveiller les violations et promouvoir la responsabilité, et contribuer à jeter les bases d'une paix durable et d'une gouvernance renforcée – conservent toute leur pertinence. Comme décrit dans le présent rapport, l'adaptation de certaines des activités menées par la MINUSS au titre de ces piliers permettra à la Mission de tirer parti des nouvelles possibilités qui s'ouvrent à elle.

230. Pour aller de l'avant, il est également essentiel que les acteurs mettent à profit toutes les ressources disponibles ou en tirent parti de façon plus efficace : à la MINUSS, en renforçant l'intégration et en mettant davantage l'accent sur les résultats ; entre la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies, en répondant aux immenses besoins recensés sur le terrain grâce à une répartition claire et complémentaire des tâches ; entre la Mission, les entités des Nations Unies présentes dans la région et le personnel du quartier général de l'ONU ; entre la MINUSS et les institutions africaines, en mettant l'accent sur une action solide et coordonnée. À cet égard, si le Conseil de sécurité accueille favorablement les recommandations formulées dans le présent rapport, l'ONU, l'IGAD et l'Union africaine pourraient envisager d'organiser un atelier réunissant leurs institutions compétentes afin d'élaborer un plan d'action commun à des fins de suivi. Une réunion entre ces institutions et les parties prenantes sud-soudanaises devrait également être organisée pour promouvoir une meilleure compréhension du mandat et obtenir des engagements en faveur de la mise en œuvre. Enfin, il importe que les acteurs sud-soudanais s'approprient le processus de paix à tous les niveaux. Bien que la communauté internationale joue un rôle essentiel à ce stade, il faut redoubler d'efforts pour favoriser autant que possible la prise en main du processus par les acteurs locaux.